Die Haftung des Amtsverbandes für Amtspflichtverletzungen der Amtsvorsteher.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Alfred Philipp

Breslau.

1929.

Spezial-Druckerei für Dissertationen: Dr. Hermann Eschenhagen, Kdt.-Ges., Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung.

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin. 1928.
von Bitter: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. Berlin, Leipzig, 1928.
Bornhak: Preußisches Staatsrecht. I und II. Freiburg. 1912.
Brandt: Beamtenrecht. Berlin. 1928.
von Brauchitsch: Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze.
Delius: Beamtenhaftpflichtgesetze. Berlin. Leipzig. 1921.
Friedrichs: Das Polizeigesetz vom 11. März 1850. Berlin 1911.
Friedrichs: Verwaltungsrechtspflege. I und II. Berlin 1921.
von Gneist: Geschichte und heutige Gestalt der Aemter und des Verwaltungsrechts. Berlin. 1866/67.
von Gneist: Die preußische Kreisordnung. Berlin. 1870.
Hatschek: Lehrbuch des preußischen und deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig. Erlangen. 1924.
Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts. Berlin. 1922. 2. Aufl. 1927.
Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, in dem Gemeinderecht der Provinzen Preußens. Berlin. 1916.
Holtzendorffs Rechtslexikon: 3. Auflage. 1880.
Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen. Berlin. 1926.
Kinne: Autonomie der Kommunalverbände in Preußen. Berlin. 1908.
Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen 1907.
Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig. 1884.
Maull: Die Kreis- und Provinzialordnungen Preußens. Berlin. 1928.
Otto Mayer: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. I, II. Berlin. 1924.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. I und II. München. Leipzig. 1917.

Neuwiem: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen. Leipzig. 1919.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin. 1926.
Poetzsch-Hoeffter: Handkommentar der Reichsverfassung. Berlin. 1928.
Preuß: Die Lehre Gierkes und das Problem der preußischen Verwaltungsreform. Breslau 1910.
Preuß: Städtisches Amtsrecht in Preußen. Berlin. 1902.
Reimer: Amtshaftung aus öffentlicher Gewalt. Berlin. 1919.
Reimer: Amtspflicht der Reichs- und Staatsbeamten. Berlin. 1919.
Salmann: Haftung für Beamte in Preußen und im Reich. Berlin. 1911.
Schelcher: Die Haftung des Staates für Eingriffe in Privatrechte. 1921.
Stengel-Fleischmann: Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen. 1911.
Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen. Bd. I. Oldenburg. 1919.
Stier-Somlo: Die Wandlungen des preußischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts. 1918 bis 1921. Oldenburg, Berlin. 1921.
Strutz: Die Kommunalverbände in Preußen. Berlin. 1888.

Zeitschriften:

Gruchot: Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Juristische Wochenschrift.
Preußisches Verwaltungsblatt.
Zeitschrift „Das Recht.“

Entscheidungen:

Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Entscheidungen des Reichsgerichts.

Einleitung.

Mit der Staatsumwälzung im Jahre 1918 wurde für Preußen eine allgemeine Verwaltungsreform angekündigt. Sieht man von der Aenderung der Wahlvorschriften für die Kommunalwahlen und ihrer Anpassung an die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung ab, die bereits in Artikel 74 der preußischen Verfassung vom 30. 11. 1920[1] propagiert wurde, so fehlt von der in Aussicht gestellten Reform an Haupt und Gliedern heute eigentlich noch alles. Statt des geplanten Neubaus der preußischen Verwaltung sind bis zum Augenblick für eine künftige Umgestaltung nur bestehende Hindernisse beseitigt worden. Es ist dies geschehen durch die Auflösung der Gutsbezirke,[2] mit denen ein wirtschaftlich und kommunalpolitisch wichtiges Gebilde aus dem bisherigen preußischen Verwaltungsaufbau verschwindet. Nachdem diese Bresche geschlagen ist, ist es wahrscheinlich, daß in absehbarer Zeit die Neuordnung der gesamten kommunalen Verhältnisse kommen wird. Bereits unmittelbar nach der Staatsumwälzung wurden von dem früheren Staatsminister Drews als Staatskommissar für die Verwaltungsreform Vorentwürfe für die geplante Neuordnung in Gestalt einer neuen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung der Staatsregierung vorgelegt. Obwohl diese Entwürfe bereits eine Reihe von Beratungen in den Ausschüssen des Landtages mit den dadurch bedingten Aenderungen hinter sich haben, wird eine wirklich grundlegende Reform wohl im Anschluß an die von Drews geäußerten Gedanken erfolgen. Was uns an diesem Gedanken besonders interessiert, ist die im Vorentwurf der Landgemeindeordnung geplante Einführung von Landbürgermeistereien. Danach werden der staatliche Amtsbezirk, der heute ausschließlich staatliche Polizeifunktionen hat, und kommunale Samtge-

1) Zu dessen Ausführung ergingen das Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. 10. 1925 (G.S. 123), sowie das Gesetz über die vorläufige Regelung der Gemeinderechte vom 9. 3. 23 (G.S. 83 in der Fassung vom 12. 2. 24, G.S. 99, mit Aenderung durch das Ges. v. 14. 6. 24, G.S. 551).

2) Gesetz vom 27. 12. 1927 (G.S. 211.)

meinde in Zukunft zusammenfallen. Die Einzelgemeinde wird in der örtlichen Selbstverwaltung zugunsten der Samtgemeinde wesentlich beschränkt werden. Es ist hier nicht zu entscheiden, ob es empfehlenswert ist, die Verhältnisse des Westens, wie sie den rheinischen und westfälischen Aemtern zugrundeliegen, auf den dünner besiedelten Osten zu übertragen. Tatsache scheint es jedenfalls zu werden, daß in diesem Zusammenhange den Amtsbezirken, die bisher nur ein dürftiges „Schattendasein"[3] führten, in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen wird. Es wird deshalb, bevor ihr Aufgabenkreis sich nach der kommunalen Seite hin verschiebt, von Interesse sein, ihren augenblicklichen Aufbau, besonders aber die Tatsache, daß sie, obwohl sie als Selbstverwaltungskörper ein nur schattenhaftes Dasein führen, nach dem preußischen Staatshaftungsgesetz vom 1. August 1909 in Betreff der Haftung für Amtspflichtverletzungen den Kommunalverbänden gleichgestellt werden, des Näheren zu betrachten.

A. Die Haftpflichtfrage überhaupt.

I. Die Haftung bei hoheitsrechtlichen Handlungen der Beamten bis zum Erlaß des preußischen Staatshaftungsgesetzes.

Im Geltungsbereiche des preußischen allgemeinen Landrechts und in den gemeinrechtlichen Landesteilen war eine Haftung des Staates und der Kommunalverbände für hoheitsrechtliche Handlungen ihrer Beamten nicht bekannt. Dagegen bestand für den Geltungsbereich des französischen Rechts gemäß Artikel 1384 Code civil die Haftung des Staates und anderer Verbände für die von ihren Beamten in Ausübung der öffentlichen Gewalt angerichteten Schäden. Erst durch § 29 2. Absatz der Grundbuchordnung vom 5. Mai 1872 wurde in Preußen eine allgemeine Haftung des Staates, und zwar für Versehen der Grundbuchbeamten bei Wahrnehmung ihrer Amtspflicht, eingeführt. Die Haftpflicht des Staates war aber subsidär, kam also nur in Frage, soweit der Beschädigte von dem Beamten selbst keinen

3) Helfritz, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 14, S. 293.

Ersatz bekommen konnte. Dieser Zustand änderte sich erst mit Einführung der Reichsgrundbuchordnung vom 24. März 1897. Nach § 12 RGBO. haftet nunmehr an Stelle des Grundbuchbeamten der Staat. Unberührt geblieben ist das Recht des Staates, von dem Beamten seinerseits Ersatz zu verlangen. Jedoch hat der preußische Staat diesen Ersatzanspruch durch Artikel 8 des Ausführungsgesetzes zur RGBO. insofern stark eingeschränkt, als der Grundbuchbeamte nicht mehr für jedes Versehen, sondern nur noch für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit haftet. Hiermit war zum ersten Male eine Haftung des Staates für seine Beamten ausgesprochen worden.

Bei der Ausarbeitung des BGB. war man sich bewußt, daß man den Untertanen gegenüber der öffentlichen Gewalt schützen müsse, verzichtete aber darauf, dem Staate, soweit er nicht als Fiskus sich auf dem Gebiete des Privatrechts bewegte, eine Haftung für rechtswidrige Amtshandlungen seiner Beamten aufzuerlegen. In den §§ 31, 89 BGB. kam lediglich zum Ausdruck, daß der Staat als Fiskus und ebenso die Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts für ein Verhalten, durch welches sein Vorstand, ein Mitglied desselben oder ein anderer verfassungsmäßiger Vertreter einen Dritten geschädigt haben, wie eine juristische Person des Privatrechts zum Schadensersatz verpflichtet sind. Ebenso sind die Vorschriften der §§ 278 und 381 BGB. über die Haftung für fremde Handlungen auf den Staat als Fiskus und die anderen öffentlichrechtlichen Verbände anwendbar.

Den weiteren Schritt nach dem öffentlichen Rechte hin, etwa eine Haftung des Staates und der Verbände für Amtspflichtverletzungen der Beamten in Ausübung der öffentlichen Gewalt auszusprechen, scheute man.[1] In Artikel 77 EG. BGB. überließ man es dem Landesrecht, ob und wieweit es eine Schadensersatzpflicht des Staates, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände ordnen wollte. Um für alle Fälle den Geschädigten zu schützen, da nicht abzusehen war, wann die einzelnen Staaten eine derartige Haftung einführen würden, wurde in § 839 BGB. der Beamte für den Fall einer schuldhaften Verletzung der ihm einem Dritten gegen-

1) So Otto Mayer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 183.

über obliegenden Amtspflicht für schadensersatzpflichtig erklärt.[2] Eine Ausnahme bestand nur für das Rheinland. Der Artikel 89 2. Abschn. des preuß. Ausführungsgesetzes zum BGB. nahm von der dort ausgesprochenen Aufhebung des Code civil ausdrücklich den Artikel 1384 aus, „soweit er auf die Haftung des Staates, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden Anwendung findet." Dieser Rechtszustand befriedigte keineswegs. Es war ein Unding, daß der Staatsbürger im Falle des Unvermögens des schuldigen Beamten für die Folgen der schuldhaften Ausübung der öffentlichen Gewalt keinen Schadensersatz erlangen konnte. Auf der anderen Seite mußte naturgemäß die Tatsache, daß der Beamte im dienstlichen Interesse durch seine Amtspflicht unter den Zwang von Notwendigkeiten gestellt wird, die ihn besonders der Gefahr aussetzen, Unrecht zu tun, und ihm doch nicht gestatten, ihr aus dem Wege zu gehen, berücksichtigt werden, sollte nicht die fortgesetzt drohende Gefahr einer Inanspruchnahme auf Grund von § 839 BGB. lähmend auf seine Tatkraft und Entschlußfreudigkeit einwirken. Deshalb forderten eine Reihe deutscher Juristentage (1867, 1871, 1906) die direkte Haftungsverbindlichkeit des Staates und der anderen Verbände.

Diesem Verlangen, das noch vom deutschen Handelstage und dem Reichstage unterstützt wurde, folgte Preußen und schloß sich damit dem Vorgehen einer Reihe anderer Bundesstaaten an. Bereits in der Session 1907/08 legte die Regierung dem Abgeordnetenhause einen Entwurf vor, der von der mit der Vorbereitung beauftragten Kommission mit einigen Zusätzen angenommen wurde. Wegen der Vertagung des Landtages konnte dieser Entwurf nicht weiter erledigt werden. Erst in der Session 1908/09 konnte unter Berücksichtigung der Kommissionsbeschlüsse der Gesetzentwurf über Abgeordneten- und Herrenhaus seine Erledigung finden. Die Haftung hinsichtlich der Lehrer wurde auf Initiative des Herrenhauses hin fallen gelassen. Am 1. Oktober 1909 trat das Gesetz in seiner heutigen Form in Kraft.

---

2) Kommission 2. Lesung, Prot. II, S. 662: „Da es nicht angehe, reichsrechtlich eine solche Haftung des Staates einzuführen, müsse man dem Dritten wenigstens den Schutz in vollem Maße belassen, welchen ihnen die Haftung der Beamten gewähre".

II. Das preußische Staatshaftungsgesetz im Verhältnis zu Artikel 131 R.Verf.

Ehe wir das preußische Staatshaftungsgesetz einer näheren Würdigung unterziehen, werden wir festzustellen haben, inwieweit es heute noch neben Artikel 131 R.Verf. Geltung hat. In Artikel 131, I, Satz 1 RV. heißt es: „Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht. Anschütz[3] hält es zumindestens für zweifelhaft, ob Artikel 131, I aktuelles Recht oder nur ein Programm für die zuständige Gesetzgebung schaffen wollte. Er geht davon aus, daß den Artikel 131 Absatz 2 RV., wonach die nähere Regelung der zuständigen Gesetzgebung obliegt, die Grundrechte, denen dieser Zusatz beigefügt ist, zu einem bloßen Programm abschwächen. So vertrat er bisher[4] in Uebereinstimmung mit der Rechtsprechung mehrerer oberster Landesinstanzen[5] die Ansicht, daß im Hinblick auf Absatz 2 Artikel 131, I RV. die aktuelle Geltung fehle, daß also auch weiterhin die älteren Rechtsnormen, wie das preußische Staatshaftungsgesetz vom 1. August 1909 und das Reichshaftpflichtgesetz vom 22. Mai 1910, die Quelle der Staatsverantwortlichkeit für Amtspflichtverletzungen der Beamten bilden. Anschütz selbst hat diesen Standpunkt aufgeben müssen, seitdem das Reichsgericht in fortgesetzter Rechtsprechung[6] einen entgegengesetzten Standpunkt vertritt und Artikel 131, I RV. für unmittelbar anwendbares Recht erklärt hat. Daß die Vorschrift des Artikels 131 RV. ihren Platz in dem zweiten Hauptteil der Verfassung über die Grundrechte gefunden hat, vermag die Tragweite dieser Bestimmung nicht zu beengen. Dieser Umstand erklärt nur ihre Entstehung und ihre Aufnahme in die Verfassung, begrenzt aber nicht das Anwendungsgebiet und die Wirkung der Vorschrift.[7] Demnach ist augenblicklich die Rechtslage

3) Anschütz, S. 346.
4) Anschütz, 2. Auflage, 1921.
5) Preuß. Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, Urt. v. 12. 3. 1921, Nr. 2754 (Pr. Verw. Bl. 1921, 525) u. vom 10. 12. 1921, Nr. 2782 (Jur. W., 1922, 612). Bayr. Gerichtshof f. Kompetenzkonflikte vom 7. 10. 1922 (Bayr. Zivilr.-Pfl., 1922, S. 288 ff.)
6) RG. 102, 168, 393; 103, 430; 104, 291; 106, 31 ff.
7) Poetzsch-Hoeffter, S. 440.

die, daß die vor Inkrafttreten der Reichsverfassung bestehenden Gesetze des Reiches und der Länder über die Haftung des Staates für seine Beamten aufgehoben sind, nicht nur soweit sie Artikel 131 RV. etwa widersprechen, sondern auch, soweit sie sachlich mit ihm übereinstimmen. Weiter gelten nur diejenigen Bestimmungen, die durch Artikel 131, I RV. unberührt gelassen und gemäß Artikel 131 II RV. der näheren Regelung der Gesetzgebung vorbehalten sind. Damit ist der Grundsatz der Alleinhaftung des Gemeinwesens, dem der Beamte dient, Reichsrecht, also gemeines Recht geworden. Als Grundlage für die Beamtenhaftung in Preußen ist nunmehr Artikel 131 RV. anzusehen, zu dem die Bestimmungen des preußischen Staatshaftungsgesetzes, soweit sie nicht aufgehoben sind, ergänzend hinzutreten. Sie sind insoweit bereits eine nähere Regelung im Sinne von Artikel 131 Abs. 2 RV. Demnach behalten die dem § 1 Abs. 1 des preuß. Staatshaftungsgesetzes vom 1. August 1909 folgenden Bestimmungen ihre Gültigkeit, soweit sie dem Artikel 131, I RV. nicht widersprechen.

III. Inhalt des preußischen Staatshaftungsgesetzes.

a. Ob und inwieweit Artikel 131 RV. eine Erweiterung der Haftpflicht dahingehend schaffen wollte, daß hinfort der Staat auch für Beamte, die auf Gebühren angewiesen sind, z. B. Notare, und die durch das preuß. Staatshaftungsgesetz aufgenommen wurden, haftet, interessiert für unser Thema nicht. Es wird an anderer Stelle noch aufzuzeigen sein, inwieweit der Kreis der haftenden Verbände erweitert wird. Bis auf die Bestimmungen über die Zulässigkeit des Rechtsweges, die noch besonders zu behandeln sein werden, hat Artikel 131 RV. sonst eine Veränderung des Rechtszustandes, wie er bereits unter dem preußischen Staatshaftungsgesetze bestand, nicht herbeigeführt. Es empfiehlt sich deshalb, zunächst die Grundzüge dieses Gesetzes, dessen § 4 Abs. 2 noch heute die Grundlage für die Haftpflicht der Amtsverbände ist, festzulegen.

1. Verletzt ein unmittelbarer Staatsbeamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die im § 839 BGB. bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten den Staat. (§ 1). Die-

selbe Haftpflicht trifft den Kommunalverband, für dessen Dienst der Beamte angestellt ist, wobei einem Kommunalverbande die Gutsbezirke, Amtsverbände und Zweckverbände gleichgestellt werden. (§ 4).

2. Der Staat haftet entsprechend dem § 12 RGBO. an Stelle des Beamten nicht, wie nach der preußischen Grundbuchordnung vom 5. Mai 1872, nur für den Fall des Unvermögens. Der Staat bezw. der Verband hat ein Rückgriffsrecht gegen den Beamten, und zwar bei jedem Verschulden des Beamten. (§ 1 und § 3).

3. Auch für Schäden, die der Beamte im Zustand der Bewußtlosigkeit oder in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustande krankhafter Störung der Geistestätigkeit verursacht, tritt die Haftung ein, soweit die Billigkeit es erfordert. (§ 1 Abs. 2).

4. Ausgenommen von der Haftung des Staates sind Beamte, die ausschließlich auf den Bezug von Gebühren angewiesen sind, oder auch andere Beamte in Fällen, in denen die Beamten eine besondere Vergütung durch Gebühren von den Beteiligten zu beziehen haben. Hier überwiegt im allgemeinen das Privatinteresse.[8]

5. In allen Fällen außer zu 3 haftet der Staat oder der Verband nur ebenso wie der Beamte selbst dem Geschädigten haften würde. Deshalb gelten die zum Schutze des Beamten eingeführten Vorschriften über die Erhebung des Konflikts und über Ansprüche gegen Polizeibeamte nach den §§ 2 und 5 auch für den Anspruch gegen den Staat oder den Verband.

6. Gleichgültig, ob ein Beamter für den Staat oder einen Verband handelt, grundsätzlich ist für die Anwendung der Bestimmungen des preuß. Staatshaftungsgesetzes erforderlich, daß der Beamte in Ausübung der öffentlichen Gewalt tätig geworden ist.[9] Ausübung der öffentlichen Gewalt werden wir dann erblicken, wenn es sich um die Ausübung von Rechten und die Erfüllung von Pflichten handelt, die ihre Quelle nicht im Privatrecht, sondern im öffentlichen Recht haben, bei denen der Staat bezw. der Verband nicht

---

8) Delius, S. 72.

9) Diesen Begriff hat das Gesetz in der Kommission des Abgeordnetenhauses von 1908/9 (Drucksachen Nr. 354 A S. 5) von einem Kommissar des Justizministers bemerkt worden ist, dem Art. 77 EG. BGB. entnommen und entnehmen müssen, da die Landesgesetzgebung nur in den Grenzen des dort umschriebenen Vorbehalts vorgehen konnte.

als Träger von Privatrechten, sondern als Inhaber von Hoheitsrechten dem Staatsbürger gegenübertritt. Es muß eine Tätigkeit vorliegen, die unmittelbar auf Verwirklichung öffentlicher Zwecke gerichtet ist. Der Staat bezw. Verband greift auf Grund seiner obrigkeitlichen Machtbefugnisse in Form verbindlicher Beschlüsse oder Verfügungen in die Rechtssphäre des Einzelnen ein. Bei der Wahrnehmung der sonstigen Funktionen besteht kein Herrschaftsverhältnis, kraft dessen einseitig Rechtsverhältnisse geschaffen werden. Vielmehr stehen sich Staat oder Verband auf der einen, das Publikum auf der anderen Seite als gleichberechtigte Rechtssubjekte gegenüber. Dies gilt z. B. in den Fällen, wo der Staat als Fiskus in privatrechtliche Beziehungen tritt und wie ein Privatmann gewerbliche Unternehmungen betreibt. Was für den Staat gilt, gilt auch für die anderen Verbände. In der Regel wird die Abgrenzung des Gebietes der öffentlichen Gewalt keine Schwierigkeiten verursachen. Zweifel können nur dann entstehen, wenn hoheitliche und privatrechtliche Funktionen in der Person desselben Beamten zusammentreffen. In diesem Falle muß untersucht werden, ob der Schaden allein auf die Ausübung der öffentlichen Gewalt oder auf die privatrechtliche Verrichtung des Beamten zurückzuführen ist. Danach ist dann die Haftpflicht zu bestimmen. Ist dies nicht festzustellen, erscheint vielmehr die ganze Amtshandlung als Schadensursache, so bleibt nichts übrig, als anzunehmen, daß der Schaden auf die Ausübung beider Tätigkeiten zurückzuführen ist, und danach die Haftung zu bestimmen. Es ist dann das dem Geschädigten günstigere Recht anzuwenden.

Des Weiteren muß die öffentliche Gewalt dem Beamten anvertraut sein, d. h. er muß die Gewalt herleiten von einer verfassungsmäßig dazu berufenen Stelle. Das Gesetz stellt ein ähnliches Erfordernis auf, wie § 381 BGB. für die Haftung des Geschäftsherrn. Es muß weiterhin zwischen der schädigenden Handlung und den Funktionen des Beamten ein innerer Zusammenhang bestehen.[10] Ist die Handlung des Beamten lediglich eine Aeußerung seiner Privatperson, so enthält sie keine Amtspflichtverletzung und es haftet nur der Beamte. Unerheblich ist es aber, ob der Beamte zur Amtshandlung verpflichtet war. Auch wenn

10) RG. 73, 437; 91, 364.

dies nicht der Fall, er aber berechtigt war, kann objektiv eine Verletzung der Amtspflicht vorliegen.[11] Ausgeschlossen ist eine Haftung des Staates oder Verbandes aber dann, wenn der Beamte sich Amtshandlungen anmaßt, zu denen er durch sein Amt überhaupt nicht berufen ist.[12] Andererseits beseitigt nicht jede Ueberschreitung der Zuständigkeit in örtlicher und sachlicher Beziehung den erforderlichen Zusammenhang, wenn nur die Handlungen des Beamten an sich in den allgemeinen Dienstbereich fällt.[13] Jedenfalls ist die Haftung des Staates oder des Verbandes immer dann zu bejahen, wenn ein dem Beamten gegenüberstehender Dritter unter Anwendung gewöhnlicher Aufmerksamkeit annehmen durfte, der Beamte handele in amtlicher Stellung zu einem amtlichen Zwecke.

Brandt[14] weicht von dieser Auffassung des Reichsgerichts erheblich ab und will eine Handlung, die außerhalb der Grenzen der Zuständigkeit des Beamten liegt, nicht als Amtshandlung im Sinne der Haftungsgesetze gelten lassen. Der Beamte könne sich alsdann nicht auf die Rechtswohltaten des § 839 BGB. berufen. Dem ist zu entgegnen, daß § 839 BGB. nicht nur Rechtswohltaten, sondern gleichzeitig eine Verschärfung der Haftung enthält. Denn § 839 BGB. ist nicht lex specialis für Beamtenhaftung schlechthin, sondern nur für die auf Amtspflichtverletzung beruhende. Daneben tritt noch die Haftung auf Grund anderer gesetzlicher Bestimmungen, insbesondere die auf § 823 BGB. beruhende Haftung. Es würden gerade die Haftpflichtgesetze, die die Haftung des § 839 BGB. auf den Staat bezw. den Verband übertragen, ihren Zweck verfehlen, wenn die unter Ueberschreitung der Zuständigkeit erfolgende Handlung nicht mehr als Amtshandlung gelten und danach nicht den Anspruch gegen den Staat bezw. den Verband begründen würde. Das preuß. Staatshaftungsgesetz behandelt in § 2 ausdrücklich die Ueberschreitung der Amtsbefugnisse als Verletzung der Amtspflicht. Freilich darf es sich nicht um Amtshandlungen handeln, die vollständig außer Zusammenhang mit den dem Beamten zugewiesenen Verrichtungen stehen,

11) RG. 68, 282.
12) Das Recht, 1904, Nr. 2001.
13) Recht, 1917, S. 195.
14) Brandt, Beamtenrecht, S. 176.

die gar nicht in den Bereich des Amtskreises des Beamten fallen.[15]

Reimer[16] meint, daß die schädigende Handlung selbst im Bereiche der Ausübung der Hoheitsrechte liegen müsse, dagegen Handlungen, die nur im Zusammenhange mit der Ausübung des Hoheitsrechtes liegen, aus Anlaß und bei Gelegenheit des Tätigwerdens der öffentlichen Gewalt erfolgen, aber ihrer Natur und Zweckbestimmung nach der Vermögensverwaltung angehören, nicht als in Ausübung der öffentlichen Gewalt geschehen, sondern nach den Grundsätzen der Haftung für privatrechtliche Verrichtungen anzusehen seien.

Jedenfalls wird man den Worten „in Ausübung der öffentlichen Gewalt" keine allzu begrenzte Auslegung geben dürfen, wenn man den Zweck des Gesetzes, die Untertanen gegen alle rechtswidrigen Handlungen der Beamten zu schützen, erreichen will. Die Worte „in Ausübung" sind im weitesten Sinne auszulegen und bedeuten soviel wie „bei Ausübung" der öffentlichen Gewalt. Es wird immer zu prüfen sein, ob der Beamte sich bei seiner Tätigkeit im allgemeinen in der Ausübung der öffentlichen Gewalt befunden hat, und ob seine Handlung sich objektiv und subjektiv unter diesen Begriff bringen läßt.

c. Ebenso wie der Begriff „in Ausübung der dem Beamten anvertrauten öffentlichen Gewalt" ist der Umfang und die Fassung der vorsätzlichen oder fahrlässigen Verletzung der dem Beamten gegenüber einem Dritten obliegenden Amtspflicht aus dem § 839 BGB. in das preuß. Staatshaftungsgesetz übernommen worden. Die Amtspflicht bestimmt sich nach öffentlichem Recht. Sie kann auf Gesetz, Verordnung, allgemeiner und spezieller Dienstanweisung, ja auch auf Dienstgebrauch beruhen.[17] Der Beamte haftet nicht wegen jeder schuldhaften Verletzung irgend einer Amtspflicht, sondern nur wegen Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht. Hierzu wurde in der Kommission des Abgeordnetenhauses 1908/09 durch den Kommissar des Justizministers ausgeführt, durch dieses Erfordernis habe bereits das BGB. die Haftung der Beamten einschränken wollen. Man werde eine Haftung nur insoweit

15) Gruchot, 46, 938. RG. 84, 94.
16) Reimer, S. 29.
17) Delius, S. 143.

anzuerkennen haben, als die verletzte Vorschrift dem Schutze bestimmter Einzelpersonen dienen sollte, oder als bestimmten Personen ein irgend wie geschütztes Recht auf die Amtstätigkeit zusteht. Hieraus folgt, daß die Verletzung der Amtspflicht sowohl in einem Tun als auch in einem Unterlassen bestehen kann. Den Gegensatz zu diesen Amtspflichten bilden die Amtspflichten, die von dem Beamten im Innenverhältnis gegenüber seinem Dienstherrn (Staat oder Verband) zu beobachten sind, und die auf den Ordnungs- und Aufsichtsvorschriften oder der allgemeinen Dienstordnung beruhen. Die Amtspflichten, die den Beamten zwar nach außen, aber unmittelbar im öffentlichen Interesse zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder zur Wahrnehmung der ordnungsmäßigen Amtsführung der Beamten im allgemeinen auferlegt sind, fallen ebensowenig unter die dem Beamten einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflichten.[18] Unter die letzteren fallen demgemäß nur die, welche dem Beamten im Interesse des Einzelnen auferlegt sind, wobei es nicht darauf ankommt, auf wessen Antrag der Beamte das Geschäft vornimmt. Die Frage, wem gegenüber dem Beamten eine Amtspflicht obliegt, läßt sich, wie das Reichsgericht[19] ausführt, nur im Hinblick auf die besondere Art der dem Beamten zur Amtspflicht gemachten Tätigkeit unter Berücksichtigung des Zweckes und der Interessen, denen sie dienen soll, beantworten. Die Pflicht, bei einem Geschäft alle Sorgfalt anzuwenden, liegt einem Beamten nicht bloß demgegenüber ob, auf dessen Antrag er das Geschäft vornimmt, sondern allen denen gegenüber, deren Interessen nach der besonderen eigenen Natur dieses Geschäftes durch dasselbe berührt werden. Die Amtspflicht des Beamten besteht allen denjenigen gegenüber, in deren Rechtssphäre unmittelbar durch die Pflichtverletzung eingegriffen wird. Nicht ist es erforderlich, daß durch die Pflichtverletzung selbst, selbst ohne Hinzutritt neuer Umstände, ein Schaden entstanden sein muß. Denn es kommt nicht darauf an, ob der Schaden unmittelbar oder mittelbar entsteht, nur die Teilnahme an der schädigenden Handlung muß eine unmittelbare sein, d. h. Dritter ist nur derjenige Geschädigte, in dessen Recht durch die Amtspflichtverletzung unmittelbar ein-

18) RG. 78, 243.
19) RG. 72, 330.

griffen wird. Reimer[20] betont zutreffend, daß das Unterscheidungsmerkmal nicht auf dem Gebiete des ursächlichen Zusammenhanges liegt, sondern in dem Rechtskreis der verletzt wird. Den Gegensatz der unmittelbaren Nachteile bilden solche Nachteile, die erst wieder infolge des durch die Pflichtverletzung geschaffenen Zustandes auf einem Rechtsgebiet in die Erscheinung treten, welches an sich durch die Pflichtverletzung nicht berührt wird.[21] Die Amtspflicht besteht nicht gegenüber solchen Personen, die nur infolge hinzutretender äußerlicher Umstände ein Interesse an der Rechtsbeständigkeit der Amtshandlung haben.

Für die Verletzung der Amtspflicht bedarf es eines objektiv rechtswidrigen Verhaltens des Beamten. Der Eingriff in die Rechtssphäre darf weder gesetzlich noch vertraglich erlaubt gewesen sein. Alle gesetzlich erlaubten Eingriffe, wie Enteignung oder Ausübung anderer gesetzlicher Zwangsrechte, sind deshalb auszuscheiden. Auch eine unzweckmäßige oder sachlich nicht gerechtfertigte Maßnahme eines Beamten braucht nicht die Verletzung seiner Amtspflicht zu bedeuten, wenn er sich innerhalb der vom Gesetz gezogenen Schranken gehalten hat, besonders in den Fällen, wo es ihm überlassen war, nach eigenem Ermessen zu handeln und hierbei aus Irrtum, übertriebener Vorsicht oder Kurzsichtigkeit fehlging.[22] Aber auch im Rahmen des Ermessens ist ein Verschulden durchaus denkbar und möglich.[23]

Die Verletzung der Amtspflicht muß außer dem Falle des § 1 Abs. 2 preuß. Staatshaftungsgesetzes immer subjektiv widerrechtlich, d. h. schuldhaft sein. Das Verschulden besteht in Vorsatz und Fahrlässigkeit. Diese Begriffe sind bei der Beamtenhaftung nicht andere als im sonstigen Recht. Vorsätzlich handelt der Beamte, der sich bewußt ist, eine Pflichtverletzung zu begehen. Das bloße Erkennenmüssen reicht nicht aus. Es ist nicht notwendig, daß der Beamte die Verletzung gewollt hat, es genügt jedoch auch dolus eventualis.[24] Die vorsätzliche Schädigung eines Dritten durch Amtshandlungen wird kaum vorkommen. Von praktisch größter

---

20) Reimer, Amtspflicht der Reichs- und Staatsbeamten, S. 38.
21) Schelcher, Haftung für Beamten, S. 73.
22) RG. 78, 248.
23) J.W. 1925, S. 1875; RG. 113, 20.
24) RG. 86, 105.

Bedeutung ist die Haftung für den Beamten im Falle der Fahrlässigkeit. Fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht läßt (§ 276 BGB.). Der Grad der Fahrlässigkeit ist gleichgültig. Die Haftung tritt nicht nur bei grobem Versehen, vielmehr macht auch das geringste Versehen haftbar. Die Haftung ist also eine recht strenge. Allgemeine Regeln, ob und wann Fahrlässigkeit vorliegt, lassen sich nicht aufstellen. Es wird immer nach den Umständen des einzelnen Falles zu beurteilen sein. Der Maßstab für das Verschulden wird immer objektiv sein müssen. Maßstab für das vorliegende Verschulden wird aber nicht die Sorgfalt sein, welche ein ideal-vollkommener Musterbeamter anwenden würde, sondern eine Sorgfalt, wie sie der pflichtgetreue Durchschnittsbeamte anzuwenden pflegt.[25] Am häufigsten vorkommende Fälle des Verschuldens werden immer die sein, in denen der Beamte Gesetze und allgemeine Verwaltungsvorschriften, deren Kenntnis für einen Beamten selbstverständlich sein muß, außer Acht läßt.

Ebenso wie im § 831 I, S. 2 BGB. ist aber auch im preuß. Staatshaftungsgesetz im Falle der Fahrlässigkeit die Haftpflicht des Staates bezw. Verbandes ausgeschlossen, sobald der Verletzte auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. In jedem Falle ist die Haftung ausgeschlossen, wenn der Verletzte fahrlässig oder vorsätzlich, also schuldhaft es unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden. (§ 839 BGB. Abs. 3). Rechtsmittel im Sinne der Vorschrift sind alle Rechtsbehelfe, die nach gesetzlicher Ordnung die Beseitigung oder Berichtigung der schädigenden Amtshandlung oder Unterlassung ermöglichen auch die Beschwerde im Dienstaufsichtswege.[26] Beweispflichtig für das Verschulden des Beamten ist derjenige, der auf dieses Verschulden seinen Anspruch stützt.[27]

Er muß nachweisen, daß zwischen der Amtspflichtverletzung und dem eingetretenen Schaden ein ursächlicher Zusammenhang besteht. Die Amtshandlung braucht nicht die einzige Ursache zu sein, sie muß aber bei dem Eintritt des Schadens mitgewirkt haben. Der ursächliche Zusammenhang wird dadurch nicht aufgehoben, daß mehrere Ursachen

25) Delius, S. 154.
26) J.W. 1927, 1412.
27) U.W. 1917, 931.

zu einem Erfolge zusammenwirken.[28] Der Schaden muß aber eine adäquate Folge der Amtspflichtverletzung sein. Er darf nicht allein unter Mitwirkung eines weiteren Ereignisses entstehen, das mit der Amtspflichtverletzung in keinerlei Zusammenhang steht. Selbstverständlich ist, daß Vorsatz oder Fahrlässigkeit sich nur auf die Amtspflichtverletzung als solche, nicht etwa auch auf den entstandenen Schaden zu erstrecken braucht. Neben dem bereits erwähnten Ausschluß der Haftung im Falle des § 839 Abs. 3 BGB. tritt gegebenenfalls trotz Vorsatzes oder Fahrlässigkeit des Beamten bei konkurierendem Verschulden des Verletzten gemäß § 254 BGB. eine relative Minderung des Schadensersatzanspruches ein. Es entscheidet dann das freie richterliche Ermessen, ob trotz des Verschuldens des Verletzten eine Ersatzpflicht vorliegt.

d. Der Kreis der Verbände, die außer dem Staat nach § 4 preuß. Satatshaftungsgesetzes die Haftpflicht für Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten trifft, ist begrenzt. Nicht alle Verbände, deren Beamte mit der Ausübung hoheitsrechtlicher Handlungen betraut sind, werden von dem Gesetz betroffen. Das Gesetz zählt vielmehr diejenigen Verbände, welche außer dem Staate haftpflichtig sind, in § 4 erschöpfend auf, nämlich die Kommunalverbände und die ihnen gleichgestellten Gutsbezirke, Amts- und Zweckverbände. Die Beschränkung auf diese Verbände wurde damit gerechtfertigt, daß, soweit andere juristische Personen des öffentlichen Rechts durch ihre Beamten überhaupt beteiligt seien, es an dem Bedürfnisse nach Anerkennung der Haftung dieser juristischen Personen fehle. Seit Inkrafttreten der Reichsverfassung sind aber die Bestimmungen insoweit verallgemeinert, daß hinfort die Körperschaft ganz allgemein, in deren Dienst der Beamte steht, verantwortlich gemacht wird.[29] Nunmehr umfaßt daher die Verantwortung alle Körperschaften, deren Beamte eine öffentliche Gewalt ausüben. Die Verantwortlichkeit trifft daher auch die öffentlichen Körperschaften, denen die Ausübung öffentlicher Gewalt übertragen ist, und die nicht Gebietskörperschaften sind.

Sind somit allgemein die materiell geltenden Vorschriften für die Haftung des Staates bezw. der Verbände

28) RG. 81, 130.

29) RG. 112, 335 nahm die Haftung der öffentlichen juristischen Personen schon für die frühere Zeit vor Inkrafttreten der Reichsverfassung an.

bei Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten festgelegt, werden wir uns nun besonders mit der Haftung der Amtsverbände für die Amtspflichtverletzungen der Amtsvorsteher zu beschäftigen haben.

B. Die Haftpflicht des Amtsverbandes.

I. Der Begriff des Amtsverbandes.

a. Wie bereits angeführt, wurden die Amtsverbände in betreff der Haftpflicht durch das preußische Staatshaftungsgesetz einem Kommunalverbande gleichgestellt, „da sonst das ganze Gebiet der Ortspolizei auf dem Lande innerhalb der östlichen Provinzen Preußens und der Provinz Schleswig-Holstein von der Regelung des Gesetzes ausgeschlossen sein würde".[1] In der Regierungsvorlage war der Ausdruck Amtsbezirk gebraucht, in der Begründung aber schon der Ausdruck Amtsverband als gleichbedeutend verwendet worden.[2] Letzterer Ausdruck ist von der Kommission des Abgeordnetenhauses in das Gesetz selbst aufgenommen worden.

Bis zum Erlaß der östlichen Kreisordnung vom 18. 12. 1872 (GS., 661), Neufassung vom 18. 3. 1881 (GS., 155), stand die Verwaltung der Ortspolizei in den sieben östlichen Provinzen des preußischen Staates den Gutsherrn zu. Durch § 47 der östlichen Kreisordnung wurde jeder Kreis mit Anschluß der Städte behufs Verwaltung der Polizei und zwecks Verwaltung anderer öffentlicher Angelegenheiten in Amtsbezirke eingeteilt. Für ihre Bildung war durch Ministerialinstruktion vom 18. Juni 1873[3] grundsätzlich festgelegt, daß einerseits leistungsfähige Verbände hergestellt, andererseits aber die Unmittelbarkeit und ehrenamtliche Ausübung der örtlichen Verwaltung nicht erschwert würde. Größere Gemeinden und Gutsbezirke waren daher auf ihren Antrag hin zum Amtsbezirk zu erklären. Die anderen wurden unter möglichster Festhaltung der innerhalb der Kreise bestehenden Verbände wie Kirchspiele, Schulverbände und Wegebaubezirke zu Amtsverbänden zusammengeschlossen. Die Bildung der Amtsbezirke sowie deren etwa erforderliche Abänderung erfolgte nach Anhörung der Be-

1) Nach Salmann, Haftung f. Beamte in Preußen u. im Reich, S. 50.
2) Drucksachen des Hauses der Abgeordneten, 1907/8, Bd. 4, Nr. 185.
3) Ministerialblatt, Inneres, 1873, S. 153.

teiligten auf den Vorschlag des Kreistages durch den Minister des Innern (§ 49 östlicher Kreisordnung). In der Begründung des ersten Entwurfs zu § 47 östlicher Kreisordnung ist angeführt, daß man ursprünglich vier Wege für die Durchführung einer Reform ins Auge gefaßt hatte. Von diesen vier Wegen: Uebertragung der Ortspolizeiverwaltung: 1. an die Gemeindevorsteher, 2. an besonders hierfür anzustellende königliche Beamte, 3. an die Landräte unter gleichzeitiger Verstärkung ihres Exekutivpersonals zur Gewinnung der nötigen Kräfte, 4. an angesehene und unabhängige Männer innerhalb kleinerer Bezirke als ein unentgeltliches Ehrenamt, wurde der letztere durchgeführt. Dies entsprach durchaus der damals herrschenden, von Gneistschen, aus England übernommenen Lehre von der Selbstverwaltung durch Heranziehung des Laienelements zu staatlichen Verwaltungsgeschäften.

Damit ist bereits angedeutet, daß die Amtsbezirke in erster Linie staatliche Verwaltungsbezirke sind. Ob sie weiterhin Kommunalverbände mit beschränktem Wirkungskreise sind, da ihnen für die nach näherer Vorschrift der östlichen Kreisordnung für die den Gemeinden und Gutsbezirken eines Amtsbezirks gemeinsamen Angelegenheiten die Rechte einer Korporation zustehen (§ 55 der östlichen Kreisordnung) ist sehr zweifelhaft. Die Möglichkeit, den Amtsverbänden kommunale Angelegenheiten zu übertragen, ist mit der durch § 146 LGO. vom 3. Juli 1891 ausgesprochenen Außerkraftsetzung des § 53 der östlichen Kreisordnung fortgefallen. Demnach kommen als gemeinsame Aufgaben der Gemeinden und Gutsbezirke eines Amtsbezirkes nur noch die gesetzlichen in Betracht. Dies sind die Polizeiverwaltung und die Aufbringung der Amtsunkosten. Für letztere haben die Gemeinden eine Abgabe aus den Ueberweisungen aus der Reichseinkommen- und Körperschaftssteuer sowie aus den vom Staate verlangten Realsteuern zu leisten.[4] Damit sind die gemeinsamen Aufgaben bereits erschöpft und es kann noch zweifelhaft sein, ob die Polizeiverwaltung als solche überhaupt den Amtsbezirken oder aber dem Amtsvorsteher unmittelbar übertragen ist.

4) § 34 des preuß. A.G. zum Finanzausgleichsgesetz vom 1. 10. 1923/1. 4. 1926, G.S. 137.

b. Aus diesen Gründen ist Anschütz[5] der Ansicht, daß die Amtsbezirke reine Staatsverwaltungsbezirke ohne jede kommunale und korporative Eigenschaft sind. Demgegenüber bezeichnet Bornhak[6] den Amtsbezirk, sofern er nicht allein aus einem Gutsbezirke besteht, als einen Kommunalverband, über dessen sämtliche Kommunalangelegenheiten der Amtsausschuß zu beschließen hat. Er vermag aber als einzige Funktion auch nur die Prüfung sämtlicher und die Bewilligung der vom Amtsbezirk aufzubringenden Kosten der Amtsverwaltung zu nennen. So bezeichnet er den Amtsbezirk als einen Zweckverband für eine einzelne bestimmte Aufgabe, die Aufbringung der Polizeikosten. Stier-Somlo[7] scheidet in seinem Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts das Recht der Amtsbezirke ausdrücklich aus. Seiner Ansicht nach sind heute die Amtsbezirke keine Kommunalverbände mehr. Er kann zwar ein solcher werden, wenn aus ihm ein Zweckverband gebildet wird, wenn man aber die dem Amtsausschuß obliegende Verpflichtung, die dem Amtsbezirk für seine ständigen Aufgaben, insbesondere die der Polizeiverwaltung aufzubringenden Kosten zu prüfen und zu bewilligen, als kommunale Aufgabe ansehen will, so wird der Amtsbezirk damit noch nicht zum kommunalen Verband, ebensowenig wie der Staat als Ganzes in diesem Falle als Kommunalverband anzusehen ist. Nach Helfritz[8] spielen die Rechte einer Korporation für den Amtsbezirk nur noch eine verschwindende, unter Umständen gar keine Rolle mehr. Seiner Ansicht nach kann man bei ihm schwerlich noch von einer kommunalen Selbstverwaltung und entsprechend von einem Kommunalverband sprechen. Eine andere, von Löning,[9] vertretene Auffassung bezeichnet die Amtsbezirke zwar nicht als Kommunalverbände im eigentlichen Wortsinne, aber doch als Sonderkommunalverbände.

c. Es wird wertvoll sein, sich zunächst darüber klar zu werden, was wir unter dem Begriffe Kommunalverband verstehen, ehe wir endgültig entscheiden, ob der Amtsbezirk heute noch als Kommunalverband gewertet werden kann. Der höhere Begriff, unter den der Kommunalverband fällt,

5) Anschütz, in Meyer-Anschütz, II, S. 450.
6) Bornhak, Preuß. Staatsr., II, S. 238.
7) Stier-Somlo, I, S. 408, Anm. 1.
8) Helfritz, Kommunalrecht, S. 92, Anm. 2.
9) Loening, Vorlesungen über preußisches Verwaltungsrecht, § 18, nach Kinne, Autonomie der Kommunalverbände.

ist der der öffentlichrechtlichen Körperschaft. Diese ist eine juristische Person, die nicht nur als Träger von privaten Rechten und Verbindlichkeiten in die Erscheinung tritt, sondern ihren Mitgliedern gegenüber eine vom Staate abgeleitete hoheitliche Zwangsgewalt auszuüben in der Lage ist. Der Einzelne steht ihr nicht als gleichgeordnete, sondern als in bestimmten Beziehungen untergeordnetes Rechtssubjekt gegenüber. Diese Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet man auch als Selbstverwaltungskörper. Ihr Aufgabenkreis ist zumeist auf einzelne bestimmte Aufgaben beschränkt. Jedoch sind die Schranken bei den sog. Gebietskörperschaften den Kommunalverbänden sehr viel weiter gezogen. Nach Strutz[10] versteht man unter diesen: „Körperschaften der Bewohner eines bestimmten Teiles des Staatsgebietes, welche auf der einen Seite Glieder des höheren Organismus, des Staates bilden, und zur Erreichung der Zwecke desselben dienen, auf der anderen Seite eigene Organismen zur Durchführung derjenigen Angelegenheiten bilden, welche ihr Interesse zunächst berühren und innerhalb ihrer Grenzen durch eigene Kräfte besorgt und durchgeführt werden können." Sie sind hiernach räumlich abgegrenzte Gebiete des Staatsganzen, die nicht nur ihre eigenen Zwecke, sondern auch staatliche Aufgabe ihrem Territorium zu erfüllen haben. Sie sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, und zwar sog. Gebietskörperschaften. Sie dürfen einerseits ihre Tätigkeit nicht über das ihnen zugewiesene Gebiet hinaus ausdehnen, andererseits werden von ihrer Macht alle in ihrem Bezirk sich aufhaltenden Personen ohne Rücksicht darauf erfaßt, ob sie Angehörige des Verbandes sind oder nicht. Sie haben die Befugnis zur Selbstverwaltung und im Rahmen des Satzungsrechtes auch zur Selbstgesetzgebung (Autonomie). Die Grenzen hierfür sind im allgemeinen durch Staatsgesetze festgelegt. Sie können erweitert oder enger gezogen werden, jedoch grundsätzlich nur im Wege der Gesetzgebung. Eine bestimmte Abgrenzung ihres Aufgabenkreises läßt sich aber kaum vornehmen. Sie verfolgen nicht einen mehr oder weniger vereinzelten Zweck, sondern haben die Bestimmung, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen.[11] Aus Zweckmäßigkeitsgründen hat

10) Strutz, Kommunalverbände in Preußen, Einleitung, S. 1.
11) OVG. 12, 158.

der Staat den Kommunalverbänden noch eine Reihe von Aufgaben übertragen, die an sich Staatsaufgaben sind, mit denen sich die Kommunalverbände außer der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zu befassen haben. Es würde zu weit führen, wollten wir in diesem Zusammenhange auf die stark umstrittene Frage, ob die Kommunalverbände auf Grund alter deutschrechtlicher Entwicklung originärer Natur sind, d. h. ein selbständiges Daseinsrecht haben oder aber ihre gesamte Tätigkeit auf staatliche Uebertragung zurückzuführen ist, näher einzugehen. Für diese schroffe Meinungsverschiedenheit hat unseres Erachtens Helfritz[12] eine ausreichende Erklärung gefunden. Er findet sie in der unterschiedslosen Vermengung von positivem Recht mit Fragen der Rechtspolitik. Nach jenem seien die Gemeinde Rechtssubjekte und auch Gebietskörperschaften, indem sie bestimmte Herrschaftsrechte in ihren räumlichen Bezirken ausüben. Auf der anderen Seite sei der Staat selbstverständlich in der Lage, im Wege der Gesetzgebung beides abzuändern. Wenn man sich auf den Boden des geltenden Rechts stelle, sei die Beweisführung, daß die Rechtsfähigkeit der Gemeinden auf staatliche Verleihung zurückzuführen und damit das Dasein der Gemeinden ein abgeleitetes sei, ebenso belanglos, wie die Frage, ob Herrschaftsrechte, die die Gemeinden in ihren eigenen Angelegenheiten nicht als Organe des Staates, ausübten, als ursprüngliche oder vom Staate abgeleitete anzusehen sind. Für die Rechtsanwendung sei allein das Bestehen der Rechte maßgebend. Für sie spiele es keine Rolle, ob man die Herrschaftsrechte der Gemeinde herleitet aus einer zusammenhängenden rechtsgeschichtlichen Entwicklung, die dem Staate nur eine Anerkennung der bestehenden Herrschaftsrechte beläßt, oder ob man den Gang der Rechtsgeschichte hier als unterbrochen ansehe durch die Herausbildung des modernen Staates, der sämtliche Hoheitsrechte an sich gezogen hat und nur im Wege der Uebertragung die Gemeinden mit einzelnen von ihnen ausgestattet hat. Solange eben die Rechte bestehen, müßten sie als solche anerkannt werden und könnten nicht anders als im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden. Niemals dürfe sie ein staatlicher Verwaltungsakt beiseite schieben, ja selbst das in seiner Tragweite oft überschätzte Aufsichtsrecht des Staates

12) Helfritz, Vertretung der Städte und Landgemeinden, S. 51 ff.

gegenüber den Kommunen sei gesetzlich so fest begrenzt, daß es die Rechte der Kommunen nicht als Rechte des Staates erscheinen lassen könne. Gilt dies für die Stadt- und Landgemeinden als Kommunalverbände, so liegen die Verhältnisse etwas anders bei den Gemeindeverbänden höherer Ordnung, die gleichfalls Gebietskörperschaften und Träger der kommunalen Selbstverwaltung sind. Sie sind überhaupt erst vom Staate geschaffen. Gleichwohl geht aus dieser Tatsache hervor, daß der Staat den Wirkungskreis der Kommunalverbände nicht allein anerkennt, sondern auch von sich aus schafft. Bei ihnen geht die kommunale Selbstverwaltung neben der staatlichen Verwaltung her. Unter sie fallen in Preußen die Kreise und Provinzen, nicht aber die Regierungsbezirke, die reine staatliche Verwaltungsbezirke sind.[13] Daneben bestehen noch verschiedene Verbindungen einzelner Gemeinden zu Samtgemeinden und Zweckverbänden. Allen diesen Gemeinden und Gemeindeverbänden ist gemeinsam, daß sie eine Organisation als besondere politische Gemeinwesen besitzen, und daß ihnen die Erfüllung gewisser politischer Aufgaben zukommt. Sie haben eigenes Vermögen und es steht ihnen innerhalb ihres Gebietes die Ausübung von Herrschaftsrechten (öffentliche Gewalt) zu. Sie besitzen Organe, welche ihren Willen repräsentieren.

Wenden wir diese genannten Erfordernisse für den Kommunalverband auf die Amtsverbände an, dann müssen wir erkennen, daß diese eine ganze Reihe der geforderten Voraussetzungen aufweisen. Sie haben eigenes Vermögen (§ 55 a Kreisordnung östlich). Sie können danach auch Grundstücke erwerben und veräußern, ja sogar Anleihen aufnehmen.[14] Als Organe, die ihren Willen repräsentieren und die ihre Angelegenheiten verwalten, erscheinen der Amtsvorsteher und Amtsausschuß (§§ 51 bis 55 Kreisordnung östlich). Letzterer besteht in den zusammengesetzten Amtsbezirken aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke. In den Amtsbezirken, die nur aus einer Gemeinde bestehen, nimmt die Gemeindeversammlung bezw. die Gemeindevertretung die Geschäfte des Amtsausschusses wahr. Ganz weg fällt der Amtsausschuß in

13) Helfritz, Kommunalrecht, S. 6.

14) Nach Stengel-Fleischmann. Dieses Recht steht den nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirk bestehenden Amtsbezirken in gleicher Weise wie den zusammengesetzten zu. Die Amtsbezirke haben die Rechtsfähigkeit des bürgerlichen Rechts.

den Amtsbezirken, welche nur aus einem Gutsbezirke bestehen. In diesem Zusammenhange scheiden wir die nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirke bestehenden Amtsbezirke am besten aus. Denn nur den zusammengesetzten Amtsbezirken kommen nach § 55 der östlichen Kreisordnung für ihre gemeinsamen Angelegenheiten die Rechte einer Korporation zu. Sie würden also, wollten wir ihre kommunale Eigenschaft bejahen, mit den oben genannten Zweckverbänden in eine Linie zu stellen sein. Doch betrachten wir vorerst noch den Aufgabenkreis, der ja die Grundlage der öffentlichen Gewalt bilden muß.

Zunächst die Polizeiverwaltung. Die Polizeiverwaltung ist in Preußen Angelegenheit des Staates.[15] An der Spitze des gesamten Polizeiwesens steht der Minister des Innern. Seine Zuständigkeit erstreckt sich indessen nur auf die allgemeine Polizei, während bei den einzelnen Zweigen auch andere Minister beteiligt sind. Landespolizeibehörde ist der Regierungspräsident. Die Landespolizei im materiellen Sinne umfaßt den Schutz größerer Landesteile und die Abwehr der dem Staate und seinen Angehörigen drohenden Gefahren. Sie bildet insofern einen Gegensatz zur Ortspolizei im materiellen Sinne, als diese mehr zum Schutze der örtlichen Interessen berufen ist. Als Landespolizeibehörde ist der Regierungspräsident Aufsichtsinstanz über die Orts- und Kreispolizei. Dem Oberpräsidenten sind nur die über mehrere Regierungsbezirke sich erstreckenden Angelegenheiten und die bei Gefahr im Verzug erforderlichen Anordnungen vorbehalten.[16] Die Kreispolizeibehörde ist in den Stadtkreisen die Ortspolizeibehörde, in den Landkreisen der Landrat. Seine wesentlichste Aufgabe ist die Aufsicht über die ihm unterstellten Polizeibehörden, also in den sieben östlichen Provinzen Preußens vor allem die Amtsvorsteher. In den kreisfreien und in den kreisangehörigen Städten wird die Ortspolizei regelmäßig unter der Bezeichnung Polizeiverwaltung von dem Bürgermeister verwaltet.

Aus diesem kurz gekennzeichneten Aufbau der Polizeiverwaltung ist schon zu ersehen, daß die Polizei auch in den Fällen, wo der Staat kommunale Organe, wie den Bürgermeister, mit der Polizeiverwaltung betraut, sie doch

15) Vgl. § 1 Polizeigesetz vom 11. 3. 1850, G.S. 265.
16) Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817, G.S. 248.

Angelegenheit der Staatsverwaltung bleibt. Der Landrat ist neben seiner sonstigen kommunalen Eigenschaft als Träger der Polizeigewalt Staatsbeamter. Der Staat bedient sich gewissermaßen nur der kommunalen Organe, die infolgedessen von seinen Weisungen abhängig sind. Sie verwalten diese ureigentlich staatliche Angelegenheit nur als übertragene, als Auftragsangelegenheit nach staatlichen Weisungen. „Da der Staat nicht an jedem Ort die Ortspolizei durch eigene Beamte verwalten kann, so expropiiert er die Gemeinden, indem er deren Organe, insbesondere Bürgermeister und Ortsvorsteher zu staatlichen Polizeiverwaltern macht".[17] Diese Gesichtspunkte mögen bei der Uebertragung der an sich staatlichen Polizei mitgewirkt haben. Daß daneben die Gemeinden, wie auch die Amtsverbände, zu den Kosten der Polizeiverwaltung herangezogen werden, macht sie noch nicht zur Angelegenheit dieser Verbände.[18] In Württemberg und Baden hat man letzteren Schritt getan und die Ortspolizei zu einer Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung gemacht. Für Preußen bleibt sie nach wie vor Sache des Staates. Sie entfällt demnach auch als politische Aufgabe des Amtsbezirkes, sie ist nicht Angelegenheit seiner Selbstverwaltung. Als Träger der Ortspolizei gilt nicht der Amtsbezirk, sondern der Amtsvorsteher.[19] So bliebe denn als eigene Verwaltungsangelegenheit der Amtsbezirke nur die Vermögensverwaltung. Hierfür kämen auch die in § 55 Kreisordnung aufgeführten Korporationsrechte nur noch in Frage, da ihnen weitere gemeinsame Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht zustehen. Hierbei ist es zu beachten, daß die nach § 70 der östlichen Kreisordnung den Amtsverbänden obliegende Aufbringung der Amtsunkosten durch das bereits angeführte Gesetz vom 1. 4. 1926 in einer Form geregelt ist, in der eine eigene Tätigkeit der Amtsverbände fast ausgeschaltet wird. Die öffentlichrechtliche Bedeutung einer solchen Vermögensverwaltung, der die unmittelbare Zwangsgewalt eines direkten Besteuerungsrechts fehlt, kann nicht so erheblich sein, daß sie ausreicht, um die Stellung als öffentlichrechtliche Körperschaft, als Kommunalverband zu rechtfertigen. Wenn-

17) Preuß, im Handb. d. Politik, I, S. 285.

18) Ortspolizei ist auch dort, wo sie sich in der Hand kommunaler Organe befindet, nicht Selbstverwaltungs-, sondern Auftragsangelegenheit, d. h. sie bleibt rein staatliche Aufgabe und wird lediglich im Namen und unter alleiniger Verantwortung des Staates ausgeübt. (§ 1 Abs. 2 Polizeiverwaltungsgesetz). Nach Hue de Grais.

19) Friedrichs, Polizeigesetz, S. 29.

gleich das Recht der eigenen Finanzverwaltung immer ein bedeutsames Symptom für die Frage, ob es sich um einen Selbstverwaltungskörper handelt, sein wird, müssen doch auch eben jene Tätigkeiten, für die eine Vermögensverwaltung geführt wird, eigene sein. Sonst käme man zur Gleichsetzung der Selbstverwaltung mit dem Begriff der eigenen Vermögensverwaltung. Daß dies nicht ausreicht, sondern daß die öffentlichrechtliche Körperschaft noch weitere eigene Rechte, die ihr erst einen Wirkungskreis verschaffen, haben muß, ist einleuchtend. Diese eigenen Hoheitsrechte, mit denen sie ihren Mitgliedern als übergeordnetes Subjekt gegenübertritt, bilden neben den Organen und der eigenen Vermögensverwaltung erst das Wesen der öffentlichrechtlichen Körperschaft oder ihres engeren Begriffes, des Kommunalverbandes. Es widerspricht dem Begriffe der Korporation, daß diese nur dauernd fremden Interessen zu dienen bestimmt ist. „Denn von Natur aus ist doch jeder Persönlichkeit ein eigener Lebenszweck eingeräumt".[20] Inhalt dieses Lebenszweckes der Korporation ist die Selbstverwaltung bestimmter Aufgaben.

Engstens verbunden mit der Selbstverwaltung ist die sich innerhalb des von ihr beherrschten Kreises oder doch für Selbstgesetzgebung der Korporation, d. h. „die Befugnis, ihre besonderen Angelegenheiten nach freiem Ermessen eigenes Recht zu setzen".[21] Die Amtsverbände haben so gut wie keine Autonomie. Die Kreisordnung hat ihnen ein Recht zu autonomen Erlassen nicht gewährt. Es könnte höchstens das Gesetz betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899 (G.S. 141) herangezogen werden. Nach § 18 Abs. 4 des Gesetzes können die Anstellungs-, Besoldungs- und Pensionsverhältnisse der Beamten der Amtsbezirke, sowie die Ansprüche der Hinterbliebenen der Beamten auf Witwen- und Waisengeld durch statutarische Anordnungen seitens der Amtsbezirke geregelt werden. Sie sind bei der Regelung dieser Angelegenheit völlig freigestellt. Sie können die Amtsstatuten gemäß den Bestimmungen der §§ 8 bis 15 KBG. ordnen, aber auch andere Vorschriften erlassen. Die Amtsstatuten bedürfen der Genehmigung des Kreisausschusses, der einerseits, wenn der Amtsbezirk ein derartiges Statut nicht erläßt, nach den be-

20) Neuwiem, Kommunale Zweckverbände, S. 8.
21) Brunner, in Holtzendorffs Rechtslexikon, S. 218.

sonderen örtlichen Verhältnissen aber ein Bedürfnis statutarischer Regelung besteht, auf Antrag der Aufsichtsbehörde diese Frage nach den Bestimmungen des KGB. regeln kann (§§ 18, I, 4 KBGB.). Hier könnte man von einer Autonomie des Amtsbezirkes sprechen. Berücksichtigen wir aber, daß sie auf einen bestimmten Sonderfall beschränkt, und noch dazu in einem weit später entstandenen Gesetz als die Kreisordnung den Amtsbezirken verliehen wurde, dann ist es ohne weiteres einleuchtend, daß dieser Fall von Autonomie nicht dem entspricht, was wir gemeinhin darunter verstehen. Von einer Befugnis innerhalb des beherrschten Kreises für ihre besonderen Angelegenheiten nach freiem Ermessen tatsächlich eigenes Recht zu setzen, kann hier nicht die Rede sein. Abgesehen davon, daß dieser Autonomie durch die Mitwirkung des Kreisausschusses noch stark eingeschränkt wird, ist sie praktisch bedeutungslos, da sie, soweit eine Regelung durch Ortsstatut überhaupt erfolgt, immer unter Anpassung an die Verhältnisse anderer, ähnlicher Beamtenkategorien erfolgen wird. Von einer wirklichen Autonomie des Amtsbezirks kann deshalb trotz der Bestimmungen des KBG. nicht die Rede sein.

Das Fehlen dieser Momente bewirkt, daß wir den Amtsverband nicht als Kommunalverband und nicht als Selbstverwaltungskörper bezeichnen können.

d. Ist nun der Amtsbezirk deshalb reiner staatlicher Verwaltungsbezirk, wie etwa der Regierungsbezirk? In diesem Zusammenhange ist es von Wert, sich mit einer Konstruktion zu befassen, die von Hatschek[22] im Anschluß an Jellinek vertreten wird. Es ist dies die Lehre von der aktiven und passiven Selbstverwaltung. Danach muß unterschieden werden zwischen aktiven und passiven öffentlich rechtlichen Verbänden. Aktiv öffentlichrechtliche Verbände sind Subjekte des öffentlichen Rechts im Sinne der Trägerschaft von Rechten und Pflichten, sie sind Korporationen mit subjektivem Recht auf Selbstverwaltung, also Selbstverwaltungskörper. Beim passiven Verband der Selbstverwaltung werden die einzelnen Verbandsangehörigen durch zweckmäßige Verteilung von Kommunalrechten und Pflichten berechtigt und verpflichtet und damit ein selbständiger Gemeinzweck erzielt. Den juristisch bedeutsamen Unterschied sieht Hatschek

22) Hatschek, Lehrbuch d. dtsch. u. preuß. Verwaltungsrechts, S. 65 ff.

darin, daß der aktive Verband seinen Gemeinwillen als Ausübung des subjektiven Rechts, das dem Verbande zusteht, äußert, der passive Verband nur „als Realisierung objektiven Rechts durch Zusammenwirken von Trägern jener Kommunalrechte und Pflichten, d. i. der Verbandsangehörigen." Nicht immer kann die Rechtsordnung aktive Selbstverwaltungskörper schaffen. Da bietet als Ergänzung des aktiven der passive Verband Vorteile. Es ist dem Gesetzgeber ein Kommunalverband an die Hand gegeben, der nicht Korporation, aber auch nicht bloßer staatlicher Verwaltungsbezirk ist, also ein Mittelding zwischen beiden. Dort, wo der Gesetzgeber mit dem aktiven Verbande keine guten Erfahrungen macht, oder, wo er das Kommunalleben nicht für unparteiisch genug hält, um den Kommunalverband mit einer staatlichen Funktion in Form des Rechts auf Selbstverwaltung zu betrauen, da wird er den passiven Verband schaffen. Als Beispiel nennt Hatschek alle Städte über 10 000 Einwohner, denen besondere staatliche Aufgaben übertragen sind, für eben diese staatliche Aufgaben, und die Amtsbezirke in den östlichen Provinzen Preußens und Schleswig-Holsteins für die Zwecke der Ortspolizei.

Da Hatschek die Selbstverwaltung als politisches Institut ansieht, dient letzten Endes die Tätigkeit beider Verbände der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Es werden also die Kommunalverbände vom Staate in verschiedener Weise benutzt, teils als Selbstberechtigte, teils nur als Gegenstand und Mittel, bei der Erfüllung von Staatszwecken durch andere Personen. Die passivöffentlichrechtlichen Verbände üben insoweit im Gegensatz zu den aktivöffentlichrechtlichen Verbänden niemals ein vom Staate abgeleitetes Herrschaftsrecht aus. „Sie genießen lediglich als Reflex des objektiven Rechts gewisse Privilegierungen."[23] Gegen diese von Hatschek vertretene Ansicht wendet Meyer-Anschütz[24] ein, daß die Organe in solch einem passiven Verbande nicht Verbands-, sondern eben Staatsorgane sind. Damit wäre die Hatschek'sche Theorie bereits hinfällig. Seine Unterscheidung beruhte offenbar auf dem Streben, eine Definition der Selbstverwaltung zu geben, durch die die Trennung in politische und juristische Selbstverwaltung hinfällig würde. Dieser Versuch ist mißglückt.

23) Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 10.
24) Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 387, Anm. 13.

Nach wie vor bleibt die Trennung bestehen. Den juristischen Begriff der Selbstverwaltung haben wir beim Kommunalverband bereits genügend erläutert, er ist, auf eine Formel gebracht, „eine sich im Rahmen der Reichs- und Staatsgesetze abspielende Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, — außer von Reich und Staat, — kraft deren diese Verbände Aufgaben, welche weder solche der Rechtsprechung oder Rechtsetzung sind, unter eigener Verantwortung erfüllen".[25] Der sog. politische Begriff der Selbstverwaltung geht zurück auf R. von Gneist,[26] der ihn aus dem englischen selfgovernment übernommen hat. Gneist versteht unter selfgovernment „die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände mittels Kommunalgrundsteuern." Da für die Uebertragung auf deutsche Verhältnisse der steuerliche Moment keine Rolle spielt, bleibt als Wesen dieser Selbstverwaltung Verwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte im Gegensatz zu besoldeten Berufsbeamten. Manche Tätigkeiten können im politischen wie juristischen Sinne als Selbstverwaltung erscheinen. Denn die Kommunalverbände und sonstigen öffentlichrechtlichen Korporationen bedienen sich zur Ausübung ihrer Tätigkeit in weitem Umfange nicht berufsmäßiger Organe. Aber auch die Reichs- und Staatsverwaltung bedient sich solcher Ehrenbeamter, so daß in diesem Falle der Begriff der Selbstverwaltung in keinem Gegensatz zur Staatsverwaltung steht. Daraus ergibt sich, daß dem Gneist'schen Selbstverwaltungsbegriff eine juristische Bedeutung nicht mehr zukommt. Er ist für das Verhältnis von Kommune zu Staat und Reich bedeutungslos. Diese politische Selbstverwaltung ist Selbstverwaltung in einem ganz anderen Sinne als die juristische Selbstverwaltung. Sie kann sowohl mit der juristischen Selbstverwaltung zusammentreffen, als auch mit dem Gegensatz der letzteren, der Staatsverwaltung. Irgend ein juristisches Merkmal ist ihr nicht zu entnehmen.

Fassen wir das Ergebnis dieser Ausführungen kurz zusammen, so stellen wir fest, daß der Amtsbezirk, da er lediglich der Erfüllung rein staatlicher Aufgaben dient, heute als Selbstverwaltungskörper nicht mehr gewertet werden

25) Peters, S. 36.

26) Gneist, Geschichte und heutige Gestalt der Aemter u. d. Verwaltungsr. i. Engl., II, S. 1211.

kann. Er ist Staatsverwaltungsbezirk. Ausnahmsweise kann er einen Kommunalverband bilden, wenn er mit dem auf Grund des preußischen Zweckverbandsgesetzes vom 19. Juli 1911 (GS. 115) gebildeten kommunalen Zweckverbande zusammenfällt. Dieser Fall, der selten vorkommt, beruht aber dann auf ganz anderen Voraussetzungen als sie gemeinhin für die Bildung des Amtsbezirkes in Frage kommen. Gewisse Korporationsrechte stehen dem zusammengesetzten Amtsbezirk heute noch zu, da § 55 der östlichen Kreisordnung, der noch in Geltung ist, ihnen ausdrücklich für die gemeinsamen Aufgaben der im Amtsbezirk zusammengefaßten Gemeinden und Gutsbezirke die Rechte einer Korporation gewährt. Diese Korporationsrechte erstrecken sich nur auf Vermögensrechte, da andere gemeinsame Aufgaben für den Amtsbezirk nicht mehr in Frage kommen. Für diese Vermögensrechte haben sie die Rechtsfähigkeit des bürgerlichen Rechts.[27] So wenig klar und so unübersichtlich nach diesen Feststellungen die Stellung des Amtsbezirkes ist, würde es doch zu unabsehbaren Weiterungen führen, wollte man die wenigen Korporationsrechte für ausreichend erachten, um seine Stellung als öffentlichrechtliche Körperschaft zu begründen. Die Zwitterstellung, in die der Amtsbezirk geraten ist, daß er in seinem Aufgabengebiet rein staatlicher Natur ähnlich wie der Regierungsbezirk ist, daß er aber in seiner Vermögensverwaltung korporative Elemente aufweist, ist nur aus seiner geschichtlichen Entwicklung zu verstehen. Aus dem durch § 146 LGO. aufgehobenen § 53 der östlichen Kreisordnung wie aus den Kommissionsberichten bei den Verhandlungen des Abgeordnetenhauses[28] dazu geht klar hervor, daß man ursprünglich dem Amtsbezirke gewisse kommunale Funktionen zukommen lassen wollte, ohne ihn allerdings mit der Samtgemeinde, die bereits damals eine Rolle spielt, gleichzusetzen. Im Gegenteil, man wollte damit die Entwicklung der Einzelgemeinden zu Samtgemeinden verhindern, daß man ihnen für die notwendigsten nachbarlichen gemeinsamen Interessen einen leistungsstärkeren Hilfsver-

27) So auch Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege, S. 572, Anm. 10, der allerdings aus den genannten Gründen den Amtsverbänden ganz allgemein die Rechte einer Korporation zuerkennt. Nach Ansicht des Verassers läßt jedoch der Wortlaut des § 55 Kreisordn. durchaus eine sinngemäße Beschränkung der Korporationsrechte auf die Vermögensrechte zu.

28) Berichterstatter, Abgeordneter Dr. Friedenthal in der Sitzung vom 19. 3. 1872, Sten. Ber. 1368.

band zur Seite stellte. Eine Entwicklung nach dieser Richtung wurde jedoch durch § 146 LGO., der ja inzwischen wieder durch das Zweckverbandsgesetz hinfällig geworden ist, verhindert. Es blieben dem Amtsbezirk nur die staatlichen Polizeiaufgaben, für die eine Vermögensverwaltung bestand, daß man eine Entwicklung des Amtsbezirkes zum Kommunalverbande erwartete. Daß bei Schaffung dieser Vermögensverwaltung auch der von Preuß vertretene Gesichtspunkt, der Staat hätte aus Gründen der Kostenersparnis die örtliche Polizeiverwaltung exporpriiert, eine Rolle spielte, ist wohl anzunehmen, da er ja gleichzeitig auch die Bürgermeister der Städte zu Trägern der Polizeiverwaltung machte und den Gemeinden die Kosten auferlegte. Damit dürfen wir die Frage nach der Rechtsnatur des Amtsverbandes für abgeschlossen halten. Auch der Gesetzgeber scheint den aufgezeigten Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, indem er in § 4 Abs. 2 des preuß. Staatshaftungsgesetzes die Amtsbezirke den Kommunalverbänden gleichsetzt. Diese Gleichsetzung des Amtsverbandes mit den Kommunalverbänden wäre überflüssig gewesen, hätte der Gesetzgeber den Standpunkt vertreten, daß die Amtsverbände Kommunalverbände sind. Daraus werden auch für die Stellung des Amtsvorstehers gewisse Folgerungen zu ziehen sein.

II. Die Stellung des Amtsvorstehers.

a. In den Amtsbezirken, die nur aus einer Gemeinde oder einem selbständigem Gutsbezirke bestehen, ist der Gemeinde- oder Gutsvorsteher, ohne daß es einer ausdrücklichen Ernennung bedarf, zugleich Amtsvorsteher.[29] Im übrigen wurde der Amtsvorsteher nach § 56 der östlichen Kreisordnung auf Grund von Vorschlägen des Kreistages, in welche aus der Zahl der Amtsangehörigen die zu Amtsvorstehern befähigten Personen aufzunehmen waren, vom Oberpräsidenten auf die Zeit von sechs Jahren ernannt. Neuerdings[30] wird der Amtsvorsteher wie sein Stellvertreter vom Kreistage im Wege der Mehrheitswahl gewählt und vom Oberpräsidenten bestätigt. Der so bestellte Amtsvor-

29) Ministerialinstruktion v. 18. 6. 1873, MBl. I. 153, Art. 4, Ziffer 6.
30) § 11 Gesetz betr. vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts v. 18. 5. 1919 (G.S. 118).

steher ist Ehrenbeamter und hat lediglich Anspruch auf eine Amtsunkostenentschädigung (§ 69 der östlichen Kreisordnung). Das Wesen der Ehrenbeamten besteht darin, daß er seine Amtstätigkeit nicht als Lebensberuf, sondern nur für gewisse Zeit und als Nebenbeschäftigung neben einem anderen privaten Beruf oder auch ohne einen solchen ausübt und keine Besoldung erhält. Ist nach der Erklärung des Kreistages keine zum Amtsvorsteher geeignete Person zu ermitteln noch die zeitweilige Wahrnehmung der Amtsverwaltung durch den Vorsteher eines benachbarten Amtsbezirkes oder durch den Bürgermeister einer benachbarten Stadt tunlich, so bestellt der Oberpräsident einen kommissarischen Amtsvorsteher, der im Gegensatz zu dem Ehrenamtsvorsteher eine Remuneration bezieht (§§ 57 ff. der östlichen Kreisordnung). Der Amtsvorsteher wird vom Landrat vereidigt. Sein Stellvertreter hat seine Geschäfte wahrzunehmen, sobald er selbst verhindert ist oder sein vom allgemeinen Interesse verschiedenes Privatinteresse eine Rolle spielt.

Der Amtsvorsteher verwaltet nach § 59 der östlichen Kreisordnung die verschiedenen Zweige der Ortspolizei, soweit sie nicht durch besonderes Gesetz dem Landrat oder anderen Beamten übertragen ist, sodann die sonstigen öffentlichen Angelegenheiten des Amtsbezirkes nach näherer Vorschrift der Kreisordnung. Der Amtsvorsteher hat auch auf denjenigen Gebieten, die seiner Obhut im allgemeinen nicht übertragen sind, da, wo die Erfüllung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit sein Einschreiten notwendig macht, das Erforderliche anzuordnen und ausführen zu lassen.[31] Außerdem steht ihm das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen unter Zustimmung des Amtsausschusses, die erforderlichenfalls auf Antrag des Amtsvorstehers durch Beschluß des Kreisausschusses ergänzt werden kann, für den gesamten Umfang des Amtsbezirkes zu. (§ 62 östlicher Kreisordnung). Er hat das Recht, der vorläufigen Straffestsetzung nach den Vorschriften des Gesetzes vom 23. 4. 1883 (GS. 65) und ist nach § 153 GVG. Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft. Gemeinde- und Gutsvorsteher sind gehalten, den Aufträgen und Weisungen des Amtsvorstehers, die dieser gemäß seiner gesetzlichen Befugnisse in Dienst-

31) OVG. 5, 229.

angelegenheiten an sie erläßt, nachzukommen. Sie können unter Anwendung der im § 132 LVG. angeführten Zwangsmittel mit Ausnahme der Haftstrafe dazu angehalten werden, §§ 65, 56 der östlichen Kreisordnung. Der Amtsvorsteher ist somit ihr amtlicher Vorgesetzter in Polizeiangelegenheiten. Nach §§ 66, 57 östlicher Kreisordnung sind Landrat und Kreisausschuß befugt, für die Geschäfte der allgemeinen Landes- und Kreiskommunalverwaltung, sowie bei Beaufsichtigung der zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinde- und Gutsbezirke die vermittelnde und begutachtende Tätigkeit des Amtsvorstehers in Anspruch zu nehmen. Die Aufsicht über die Geschäftsführung der Amtsvorsteher führt der Landrat. (§ 67, 58 Kreisordnung). Auf ihre Dienstvergehen finden die Vorschriften des Gesetzes vom 21. 7. 1852 (GS. 465) betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten mit einigen in den §§ 68, 59 der östlichen Kreisordnung näher bezeichneten Maßgaben Anwendung. Danach beschließt über die Verhängung von Ordnungsstrafen im Umfange des den Provinzialbehörden beigelegten Ordnungsstrafrechts der Kreisausschuß, im übrigen der Regierungspräsident. Dem Landrat steht das Recht der Verhängung von Ordnungsstrafen gegen den Amtsvorsteher nicht zu.

b. Nachdem wir damit die Rechte und Pflichten des Amtsvorstehers, wie sie sich nach der östlichen Kreisordnung darstellen, aufgezeigt haben, werden wir uns darüber klar werden müssen, welcher Beamtenkategorie wir den Amtsvorsteher zurechnen sollen. Nach der herrschenden, auf Laband[32] zurückzuführenden Ansicht gehört ein Beamter dem Gemeinwesen an, dessen Beamter ihn anstellt. Nach einer anderen Meinung[33] dem Gemeinwesen, dessen Gewalt er ausübt. Die Frage, ob ein Beamter Reichs-, Staats- oder Kommunalbeamter ist, beantwortet sich also grundsätzlich danach, ob die ihm zustehenden Organfunktionen zur Kompetenzsphäre des Reiches, des Einzelstaates oder der Gemeinde gehören. Eine dritte, namentlich in der älteren Literatur[34] vertretene Ansicht, nach welcher der Beamte in zweifelhaften Fällen demjenigen Gemeinwesen angehören soll, dessen Kasse ihn besoldet, wird am wenigsten anerkannt. Dagegen ist sie in der Verwaltungsrechtspraxis wegen

32) Laband, Reichsstaatsr., S. 404, Meyer-Anschütz, S. 502.
33) Giese, S. 84 ff. Preuß. Städt. Amtsr., S. 207.
34) Loening, Lehrb. d. Verwalt. R., S. 117, 2.

ihrer scheinbaren Einfachheit sehr beliebt. Sie muß aber bei Anwendung auf unbesoldete Beamten, wie z. B. Amtsvorsteher, versagen. Sie stützt sich lediglich auf die vermögensrechtlichen Elemente des Amtsverhältnisses und vermag das innere Wesen nicht darzustellen.

Eine allgemeingültige Aufstellung der Merkmale der Gebietskörperschaft mit dem Beamten in Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte wird sich daher nicht finden lassen. Doch wird man sagen können: Unmittelbare Staatsbeamte stehen in einem direkten Gewaltverhältnisse zum Staat, mittelbare Staatsbeamten sind die Beamten derjenigen öffentlichrechtlichen Korporationen, die im Sinne des § 69 II 10 ALR. in die Verfassung des Staates eingreifen. Das Kriterium für den Unterschied ist somit die Person des Dienstherrn. Diese bestimmt sich nicht nach der Behörde, die die Anstellung vorgenommen hat, auch nicht nach der Kasse, aus der der Beamte sein Gehalt bezieht, sondern allein danach, ob der Beamte Funktionen des Staates oder einer anderen Körperschaft zu versehen berufen ist.

Wie wir bereits ausführten, rechnen wir zu diesen öffentlichrechtlichen Körperschaften den Amtsbezirk nicht. Trotzdem faßte man bisher den nach § 56 der östlichen Kreisordnung vom Oberpräsidenten ernannten Amtsvorsteher, der lediglich die staatliche Verrichtung der Polizei versieht, als mittelbaren Staatsbeamten auf.[35] War das verständlich bei denen, die den Amtsbezirk als Selbstverwaltungskörper auffassen, so ist es unerfindlich bei jenen, die die Korporationseigenschaften des Amtsbezirkes ablehnen. Danach hatte man es also mit einem mittelbaren Staatsbeamten zu tun, der gar nicht im Dienste einer Körperschaft des öffentlichen Rechts stand, und noch dazu von einem Organe des Staates, dem Oberpräsidenten, bestellt wurde. Lediglich Anschütz[36] vertrat bisher die Ansicht, daß der Amtsvorsteher unmittelbar, nicht im Dienste eines Kommunalverbandes, sondern nur des Staates stehender, wenngleich nicht besoldeter, nicht berufsmäßiger und nur auf Zeit angestellter Staatsbeamter sei. Seine Tätigkeit nennt er Selbstverwaltung, weil der politische Sinn des doppeldeutigen Wortes hier zutrifft. Die Unterscheidung ist auf E. von Meier[37] zurück-

35) OVG. 14, 75; RG. 37, 298; 80, 347.
36) Meyer-Anschütz, S. 450.
37) von Meier, Encyklopädie, I, S. 853.

zuführen, der zwischen Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung unterscheidet.[38] Erstere bestehe in der Kommune, letztere in der Gestalt des Einzelamtes mit dem Grundsatz der Ernennung. Als Erscheinungsformen des Einzelamtes mit dem Grundsatze der Ernennung führt er die englischen Friedensrichter, die Ehrenamtmänner in Westfalen und die Amtsvorsteher in den östlichen Provinzen Preußens auf. Ein Merkmal für diese Konstruktion des Einzelamtes mit dem Grundsatz der Ernennung ist für die Amtsvorsteher entfallen, da sie wie ihre Stellvertreter nach § 11 des bereits angeführten Gesetzes vom 18. Juli 1919 nunmehr von dem Kreistage gewählt und vom Oberpräsidenten bestätigt werden. Hierdurch sind die Verhältnisse nicht klarer geworden. Die Bestätigung ist nicht gleichbedeutend mit Ernennung oder Anstellung, sondern vielmehr ein negativer Akt, da sie demjenigen, dem sie zusteht, nur das Recht gibt, sein Einverständnis mit der Ernennung des Vorgeschlagenen zu versagen. Wird die Bestätigung versagt, dann verliert die Wahl ihre Gültigkeit. Als Anstellungsbehörde gilt aber diejenige Körperschaft, die gewählt hat, also der Kreistag, eine ausgesprochene kommunale Körperschaft. Stellen wir es auf die Ernennung ab, können wir den Amtsvorsteher nicht mehr im Sinne von Anschütz und E. von Meyer als unmittelbaren Staatsbeamten bezeichnen. Andererseits wird durch die Wahl des Kreistages der Amtsvorsteher nicht etwa zum Kreiskommunalbeamten, da er ja keinerlei Funktionen des Kreises erfüllt. Der Sinn der Bestimmung kann nur der sein, daß der Gesetzgeber eine engere Verbindung mit der Kommunalverwaltung schaffen wollte, als sie durch die Vorschlagsliste des Kreistages hergestellt war. Vielleicht fühlte er, daß die bisherige Regelung weniger nach Selbstverwaltung als vielmehr nach Staatsverwaltung aussah. Als wichtiges Symptom aber muß es erscheinen, daß, wenn man schon eine engere Bindung mit den Selbstverwaltungskörpern anstrebte, nicht an die Amtsverbände gedacht wurde. Dies scheint mir ein weiteres Merkmal dafür zu sein, daß man den Amtsverband als Selbstverwaltungskörper nicht auffassen kann.

Damit aber entfällt aber auch die Möglichkeit, den Amtsvorsteher als mittelbaren Staatsbeamten aufzufassen.

38) Siehe dazu die Ausführungen über den juristischen und politischen Begriff der Selbstverwaltung.

Dies käme nur in Frage, soweit dem Amtsverbande Korporationsrechte zustehen. Diese, wie wir sahen, sehr bescheidenen Korporationsrechte reichen jedoch nicht aus, daß wir dem Amtsvorsteher eine ähnliche doppelpolige Stellung geben könnten, wie dem Landrat, der gleichzeitig Staats- und Kommunalbeamter des Kreises ist. Der Amtsvorsteher ist unmittelbarer Staatsbeamter, da er die staatliche Verrichtung der Polizei versieht und im Dienste des Staates steht. Er verwaltet die Polizei nicht als Organ eines mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestatteten öffentlichen Verbandes, denn nicht dem Amtsverband steht das Recht und die Pflicht der Ausübung der Ortspolizei zu, sondern dem Amtsvorsteher unmittelbar.[39] Die engere Bindung mit der Selbstverwaltung durch die Wahl einer kommunalen Körperschaft, des Kreistages, der nunmehr als anstellende Behörde gilt, reicht auch nicht aus, daß wir den Amtsvorsteher als mittelbaren Staatsbeamten auffassen, da wir es nicht lediglich auf die Bestellung des Beamten, sondern auf seine Organfunktionen abstellen, und diese sind beim Amtsvorsteher staatlicher Natur. Wollte man unter Hinweis auf das Wahlrecht des Kreistages sagen, der Amtsvorsteher sei heute Organ der Selbstverwaltung im juristischen Sinne, da er von einem Organ dieser Selbstverwaltung bestellt wird, so würde diese Art von Selbstverwaltung in dem Augenblick illusorisch, in welchem ein geeigneter Bewerber für das Amt sich nicht findet. Dann hat der Oberpräsident das Recht, einen kommissarischen Amtsvorsteher zu bestellen. In diesem Augenblick hörte also dasselbe Amt auf, Selbstverwaltung zu sein. Nach wie vor sprechen wir also beim Amtsvorsteher von Selbstverwaltung nur, wenn wir im Sinne Gneist's ihren politischen Begriff meinen. Hingegen ist der von E. von Meyer geprägte Typ der Erscheinungsform der Selbstverwaltung als Einzelamt mit dem Grundsatz der Ernennung auf den Amtsvorsteher nicht mehr anwendbar, wobei jedoch hervorgehoben sein mag, daß der Wegfall der Ernennung und ihr Ersatz durch Wahl mit nachfolgender Bestätigung des Wesenskern dieser Art Selbstverwaltung nicht zu beseitigen vermag.

39) Insoweit könnte man auch den Bürgermeister für einen unmitelbaren Staatsbeamten halten. Der Bürgermeister ist aber nicht zwecks Uebernahme polizeilicher Funktionen, sondern zur Ausübung kommunaler Funktionen angestellt. Die Verwaltung der Ortspolizei liegt ihm nur in seiner Eigenschaft als Kommunalorgan ob.

III. Die Haftung des Amtsverbandes.

Mit dieser Auffassung vom Wesen des Amtsverbandes und der Stellung des Amtsvorstehers müssen wir naturgemäß mit der augenblicklichen Regelung[40] der Haftungsfrage für die Amtsverbände, wie sie § 4 Abs. 2 Staatshaftungsgesetz vom 1. August 1909 einführte und Artikel 131 Reichsverfassung beibehalten hat, in Gegensätze geraten. Daß die geschaffene Lösung schon bei der Einführung des Staatshaftungsgesetzes nicht als Ideallösung angesehen wurde, geht aus den Berichten über die Kommissionsverhandlungen[41] im Abgeordnetenhause hervor. Danach war gewünscht worden, daß man bei der Uebertragung der Haftung auf die Kommunalverbände und die ihnen gleichgestellten Amtsverbände, Gutsbezirke und Zweckverbände die Haftung nach dem Gesichtspunkt regele: Woher kommt im einzelnen speziellen Falle die öffentliche Gewalt, wo ist ihr Ursprung, ihre Quelle? Dem widersetzte sich die Regierung. Sie wies auf die Unmöglichkeit, eine derart scharfe Grenze zwischen kommunalen und staatlichen Hoheitsrechten im einzelnen Falle zu ziehen, hin. Es sei unmöglich, die Grenze in der Weise finden zu wollen, daß man untersucht: Hat hier der Beamte im kommunalen oder hat er im staatlichen Interesse gehandelt. Aus diesem Grunde wurde entscheidend für die Frage der Haftung, für wessen Dienst der Beamte angestellt ist, ob für den Dienst des Staates, eines Kommunalverbandes oder eines ihm gleichgestellten Verbandes. Der Ausdruck „für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellter Beamter" statt des Ausdrucks „Kommunalbeamter" ist deshalb gewählt, weil es entscheidend ist, ob der Beamte für den Dienst eines Kommunalverbandes nicht ob er von dem Kommunalverbande angestellt ist. Er haftet also nach dem in der Begründung zu dem Gesetz gegebenen Beispiel die rheinische Landbürgermeisterei für die Amtshandlung des Bürgermeisters, obwohl er vom Oberpräsidenten ernannt wird. Bezeichnend ist, daß von diesem Grundsatz eine Ausnahme für unbedingt erforderlich gehalten wurde, nämlich bei den Standesbeamten. Obgleich diese zum größten Teil Kommunalbeamte sind, wurde für

40) RG. 101, 12 bringt zum Ausdruck, daß für Amtspflichtverletzungen des Amtsvorstehers in Ausübung ortspolizeilicher Befugnisse der Amtsverband haftet.

41) Stenogr. Bericht bei der 1. Beratung des Gesetzentwurfs am 23. 11. 1908.

sie die Haftung des Staates festgelegt, da bei ihnen von einer Komplikation staatlicher und kommunaler Aufgaben nicht die Rede sein könne, da ihre Aufgaben rein staatlicher Natur seien. Sie sind damit die einzige Beamtenkategorie, bei der die Haftung nach dem Ursprung ihrer amtlichen Gewalt geregelt würde. Im übrigen hat der Standpunkt, welcher nach dem Ursprung der Gewalt scheiden und für die in Betätigung staatlicher Machtbefugnisse begangenen Amtspflichtverletzungen der Beamten, die für den Dienst von Kommunal- oder ihnen gleichgestellten Verbänden angestellt sind, dem Staat die Haftung auferlegen wollte, nicht die gesetzliche Anerkennung gefunden. Jedoch hat das Reichsgericht beim Landrat zwischen den Verstößen, die er sich als Beamter der Kreiskommunalverwaltung und den Pflichtwidrigkeiten, die er sich als Organ der Staatsregierung hat zu Schulden kommen lassen, unterschieden und dort den Kreis, hier den Staat für haftpflichtig erklärt.[42] Begründet wird dies mit der Doppelstellung des Landrats, der einerseits die den Kreis betreffenden staatlichen Geschäfte führt, andererseits aber an der Kommunalverwaltung des Kreises teilnimmt und demnach für den Dienst des Kreises als Kommunalverband angestellt ist. Friedrichs,[43] der den Amtsverband trotz vorhandener Mängel als Kommunalverband ansieht, untersucht des Näheren die Frage, warum in Polizeisachen für den Landrat der Staat, für den Amtsvorsteher der Amtsverband haftet: „Beide besorgen die Polizei im Namen des Staates (des Königs Polizeigesetz vom 12. März 1850, § 1, Kreisordnung § 46); beide werden ernannt. Der Landrat vom Staatsministerium als Nachfolger des Königs (§ 47 Kreisordnung); der Amtsvorsteher vom Oberpräsidenten (§ 56 Kreisordnung).[14] Beide führen sowohl staatliche als Kommunalgeschäfte. Was der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses, hat der Amtsvorsteher als Vorsitzender des Amtsausschusses zu tun (§ 54 Kreisordnung). Wenn man dem Amtsverbande die kommunalen Geschäfte bestritte, so müßte man ihm auch die Rechtsfähigkeit bestreiten. Freilich wird der Landrat vom Staate bezahlt, der Amtsvorsteher vom Amtsverbande. Aber daran kann es nicht liegen. Man hat für die Zugehörigkeit der

42) RG. 100, 188.
43) J.W. 1925, 2766.
44) Wobei Friedrichs übersieht, daß § 56 Kreisordnung durch Gesetz vom 18. Juli 1919, § 11, aufgehoben ist.

Beamten drei Merkmale: Wer ihn anstellt, wer ihn bezahlt, wessen Zuständigkeit er ausübt. In Preußen gilt nicht das Merkmal der Bezahlung, sondern das der Zuständigkeit, dieses weist für den Landrat und den Amtmann auf die Kommunalbehörde hin. Aber der Unterschied wird in Folgendem bestehen: Der Amtsvorsteher ist zugleich mit dem Amtsverbande als der Träger und Leiter des dem Amtsverband übertragenen staatlichen Wirkungskreises geschaffen worden. Das Landratsamt mit dem Kreissekretär, mag es ursprünglich aus Selbstverwaltungsbehörden hervorgegangen sein, war als eine staatliche Behörde schon vorhanden und bekannt, als ihm die Selbstverwaltung des Kreises angegliedert, aber nicht völlig eingegliedert wurde. Soviel ich weiß, wird auch für das Landratsamt und den Kreisausschuß vollständig getrennte Rechnung geführt, erstere für den Staat, letztere für den Kommunalverband. Ich habe mich deshalb dahin ausgesprochen,[45] daß die allgemeine Landesverwaltung auch die Kreispolizei nicht zu dem übertragenen Wirkungskreis der Kommune gehört. Die Haftung des Staates für den Landrat ist etwas gegen die Regel und kann nicht als Beispiel für andere Fälle benutzt werden."

An diesen Ausführungen Friedrichs ist zunächst einmal nicht richtig, daß den Amtsbezirken die Verwaltung der Ortspolizei übertragen ist. Wie wir bereits feststellten, verwaltet der Amtsvorsteher die Polizei nicht als Organ eines mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Verbandes, dem die Geschäfte der Ortspolizei übertragen sind, sondern ihm steht das Recht und die Pflicht der Ortspolizeiverwaltung unmittelbar zu. Dies bringt auch § 59 der östlichen Kreisordnung klar zum Ausdruck, der nur von einer Verwaltung der Amtsvorsteher spricht. Daran vermag auch die erforderliche Zustimmung des Amtsausschusses beim Erlaß von Polizeistrafverordnungen, die noch dazu im Versagungsfalle durch den Kreisausschuß, also ein staatliches Organ, ersetzt werden kann, nicht zu ändern. Aus diesem Grunde ist auch die herausgearbeitete Gegensätzlichkeit von Amtsverband und Kreis nicht überzeugend. Gewiß stimmt es, daß der Kreis seiner Struktur nach rein staatlicher Natur war, bevor ihm die Selbstverwaltung angegliedert,

---

[45] Friedrichs, Schadensersatzansprüche gegen Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden.

wenn auch nicht eingegliedert wurde. Ebenso war aber dem Gesetzgeber bei Abfassung des Staatshaftungsgesetzes bewußt, daß dem Amtsverband eine kommunale Bedeutung nicht mehr zukam. Wie wir bereits darlegten, ist es eine Unmöglichkeit bei diesem Gebilde, das als einzige korporative Aufgabe die Beschaffung der Mittel für die staatlichen, ihm nicht einmal übertragene Polizei aufweist, noch von einem Selbstverwaltungskörper zu sprechen. Er ist ebenso staatlicher Verwaltungsbezirk wie der Kreis, wenn man dessen kommunale Selbstverwaltung außer Acht läßt. Der Amtsvorsteher als Träger der Ortspolizei steht genau so wie der Landrat als Träger der Kreispolizei unmittelbar im Dienste des Staates. Nur wenn wir den Amtsverband als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts auffassen könnten, dürften wir den Amtsvorsteher als mittelbaren Staatsbeamten bezeichnen. Die logische Folge ist die Forderung nach Abänderung des bisherigen Rechtszustandes, und zwar dergestalt, daß für Amtspflichtverletzungen des Amtsvorstehers in Zukunft der Staat, in dessen Diensten der Amtsvorsteher steht, haftet. Der Gedanke ist insofern nicht absurd, als bereits unmittelbar nach Schaffung des Staatshaftungsgesetzes anerkanntes Recht war, daß z. B. in der Provinz Posen für Amtspflichtverletzungen des Distriktskommissars der Staat haftete. Der Distriktskommissar hatte dieselben Aufgaben wie der Amtsvorsteher. Hier fehlte aber ein ähnlichtragbares Gebilde wie der Amtsverband, deshalb übernahm der Staat die Haftung. Interessant ist auch in diesem Zusammenhange, daß im Gebiete des früheren französischen Rechts, der Rheinprovinz, die, wie wir eingangs feststellen, mit der Regelung der Beamtenhaftung vorangegangen war, nicht die Gemeinde, sondern der Staat haftete, wenn ein Landbürgermeister in seiner Eigenschaft als Polizeiorgan einen Uebergriff beging. Es wurde gesagt: Der Bürgermeister hat in diesem Falle im Auftrage des Staates gehandelt. Er hat die dem Staate zustehende Polizei ausgeübt, es haftet deshalb nicht die Gemeinde, sondern der Staat. Es haftete der jeweilige Auftraggeber. Diese Lösung ist zweifellos zweckmäßig und wird auch den Kommunalverbänden gerechter. Es ist aber zuzugeben, daß es oft schwer sein wird, die Grenzlinie zwischen staatlicher und kommunaler Gewalt zu ziehen, da sie oft verschwommen

ist. Es geht aber doch sehr weit, daß der Staat den Kommunalverbänden eine Haftung auferlegt auch bei den Beamten, die eigentlich Funktionen der Staatshoheit ausüben. Daß eine Scheidung nach dem Ursprunge der Gewalt in gewissem Umfange möglich ist, zeigt die Regelung, wie sie für die Standesbeamten getroffen wurde. Glaubt man aber so weit nicht gehen zu können, so ist zumindesten die Haftpflicht der Amtsverbände abänderungsbedürftig. Wenn wir schon den zusammengesetzten Amtsbezirken trotz der ihnen nach § 55 der östlichen Kreisordnung zustehenden Korporationsrechte die Eigenschaft als öffentlichrechtliche Körperschaft absprechen, so fehlt den Amtsbezirken, die nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirk bestehen, überhaupt alles, was nur im Entferntesten nach einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aussieht. Und doch ist in diesem Falle sogar der Gutsbezirk, dem sonst jede Prozeßfähigkeit mangelt, für die Amtspflichtsachen Prozeßfähigkeit beigelegt.[46] Der Staat hat, wie daraus ersichtlich ist, ein Interesse daran, jedes dieser Gebilde haftfähig zu machen. Man sieht aber aus diesem Beispiel, daß man nicht so weit wie Friedrichs zu gehen braucht, der behauptet, daß, wenn man dem Amtsbezirk die kommunalen Geschäfte bestritte, man ihm auch die Rechts- und damit die Prozeßfähigkeit abstreiten müßte. Einmal kann durch Gesetz für einen besonderen Fall, einem Gebilde Recht- und Prozeßfähigkeit beigelegt werden, sodann aber ist die Rechtsfähigkeit den Amtsverbänden, zusammengesetzten wie einfachen, durch die vermögensrechtlichen Bestimmungen der Kreisordnung ausdrücklich beigelegt worden. Diese Rechtsfähigkeit ist auch nicht durch die in § 146 LGO. den Amtsverbänden entzogene Kompetenzkompetenz aufgehoben worden. Die Begründung[47] zum Entwurf des Gesetzes vom 1. August 1909 meinte, den Amtsverbänden sei die seit 1881 verloren gegangene Rechtsfähigkeit stillschweigend wieder beigelegt worden. Das wäre gewiß nicht möglich. In Wirklichkeit ist ihnen die Rechtsfähigkeit durch das Weiterbestehen der §§ 55 und 55a Kreisordnung nie abhanden gekommen. Eine andere hier nicht zu erörternde Frage allerdings ist, ob diese Rechtsfähigkeit praktische Bedeutung erlangte. Diese Bedeutung erlangte

46) R.A. Josef, in J.W. 1926, 369.
47) Drucksachen des Abgeordnetenhauses, Nr. 22, zu § 4, Abs. 2, St.H.G.

sie erst wieder mit der Einführung des Staatshaftungsgesetzes, so daß heute die Rechtsfähigkeit des Amtsverbandes sich darin erschöpft, Träger gewisser Vermögensrechte zu sein, und Rechtsstreite, wie sie die Inanspruchnahme im Falle des § 4 Abs. 2 preuß. Staatshaftungsgesetzes bedingt, zu führen. Daraus wird am besten deutlich, wie merkwürdig das Gebilde des Amtsbezirkes heute aussieht. Ein staatlicher Verwaltungsbezirk, dem der Staat in vermögensrechtlicher Hinsicht auf eigene Füße gestellt hat, um ihm eine Kostenlast, die er sonst selbst auf sich nehmen müßte, aufzuerlegen.

Es ist eine ungesunde Auffassung, daß man den Amtsvorsteher als im Dienste eines derartigen Gebildes stehend, ansieht. Betrachten wir ihn als das, was er tatsächlich ist, als einen im unmittelbaren Dienst des Staates stehenden Polizeibeamten, dann ist die Folge, die Forderung nach einer Abänderung der gesetzlichen Bestimmungen im Sinne der Haftung des Staates für seine Amtspflichtverletzungen. Eine Abwälzung der Haftung auf den Kreis, da der Kreistag als kommunales Organ seit 1919 den Amtsvorsteher wählt und deshalb als Anstellungsbehörde gilt, erscheint nicht tragbar. Allerdings gegen die herrschende Ansicht ist der Verfasser der Meinung, daß für das Amtsverhältnis in erster Linie die Funktionen, die der Beamte ausübt, maßgebend sein müssen, und die weisen beim Amtsvorsteher entschieden auf den Staat. Der Amtsvorsteher wird demzufolge durch die Bestellung des Kreistages noch nicht zum Beamten des Kreises. Die Haftung des Kreises für einen Beamten, der keine seiner kommunalen Angelegenheiten erfüllt, wäre deshalb unbillig.

C. Geltendmachung des Schadenersatzanspruchs.

I. Der ordentliche Rechtsweg ist zugelassen.

Nach Artikel 131 RV. Satz 3 darf für die Haftung, die den Staat oder die Körperschaft an Stelle des Beamten trifft, der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden. Artikel 131 RV. entzieht dadurch der Gesetzgebung die Befugnis, den Rechtsweg durch Uebertragung der Entscheidung auf Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichte auszuschließen. „Es macht dabei keinen Unterschied,

ob der Ausschluß des Rechtsweges dadurch erfolgt, daß diesen Behörden die Entscheidung über die Ansprüche in vollem Umfange übertragen wird, oder ob dies nur hinsichtlich einzelner Fragen geschieht, vorausgesetzt, daß der Verletzte im Falle einer ihm ungünstigen Beantwortung dieser Frage seinen Anspruch nicht bei den ordentlichen Gerichten verfolgen kann".[1] Es ist ohne weiteres klar, daß hierdurch der Vorbehalt des § 11 EG. GVG. sehr wesentlich berührt wird. Hiernach konnte durch die Landesgesetzgebung die Verfolgung des Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde (Konfliktserhebung in Preußen) oder unbedingt (so in Bayern für alle Beamten, außer denen der streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit) an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden werden, mit der Maßgabe: 1. daß die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt war, ob der Beamte sich der Ueberschreitung oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtspflicht schuldig gemacht habe, 2. daß in den Ländern, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof bestand, die Vorentscheidung diesem zustand.

Auf Grund dieses Vorbehalts wurde in Preußen bis 1920[2] das Gesetz vom 13. Februar 1854 (GS. 86) betreffend die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen angewandt. In dem preuß. Staatshaftungsgesetz war in § 2 die Erhebung des Konflikts ausdrücklich für zulässig erklärt worden, außerdem in § 5 bestimmt, daß, wenn durch eine polizeiliche Verfügung Schaden verursacht ist, eine Ersatzklage erst dann zulässig ist, wenn erstere im Wege der Beschwerde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben ist. Das bedeutete, daß unter Umständen dem Geschädigten für alle Zeiten der Rechtsweg versagt bleiben mußte. Denn auch im Verwaltungsstreitverfahren sind die Rechtsmittel oft an Fristen gebunden, bei deren Versäumung die polizeiliche Verfügung endgültig feststeht.

Hinsichtlich der Konfliktserhebung der §§ 2 und 4 preuß. Staatshaftungsgesetzes in Verbindung mit dem Gesetz vom 13. Februar 1854 erkannte Preußen den durch diese Bestimmungen bedingten Ausschluß des ordentlichen

---

1) RG. 106, 41.
2) Gesetz, betr. die Beseitigung der Konfliktserhebung vom 16. 11. 1920.

Rechtsweges, der im Widerspruch zu Artikel 131 RV. stehen mußte, an und hob demgemäß durch Gesetz vom 16. 11. 1920 die Konfliktserhebung auf. In § 2 des genannten Gesetzes wurde jedoch bestimmt, daß auch auf Konflikte, die beim Zeitpunkte des Inkrafttretens des Gesetzes bereits erhoben waren, die bisherigen Bestimmungen Anwendung finden sollten. Darauf entschied das preuß. Oberverwaltungsgericht noch eine Reihe bereits anhängiger Kompetenskonflikte und setzte sich damit in Widerspruch zur Judikatur des Reichsgerichts,[3] das entschieden hatte, daß Artikel 131 I Satz 3 RV. mit dem Inkrafttreten der Reichsverfassung unmittelbar Geltung erlangt und als prozeßrechtliche Bestimmung demgemäß auch auf die bereits vorher auf Grund der damals geltenden preußischen Staatshaftungsgesetze begründeten Ansprüche Anwendung finden müsse.

Das preußische Staatsministerium hielt eine derartige zwiespältige Auffassung für geeignet, um gemäß Artikel 13 Abs. 2 RV. die Entscheidung des obersten Gerichtshofes herbeizuführen. Gleichzeitig legte es dem Gerichtshof die Frage vor, ob § 5 des preuß. Staatshaftungsgesetzes, wonach bei einem durch Polizeiverfügung entstandenen Schaden die Ersatzklage erst nach Beseitigung der Polizeiverfügung im Wege der Beschwerde möglich war, vereinbar mit Artikel 131 I Satz 3 RV. wäre. Dabei vertrat das preuß. Staatsministerium bemerkenswerter Weise die Ansicht, daß § 5 des preuß. Staatshaftungsgesetzes keinen Ausschluß des ordentlichen Rechtsweges bedeute.

Diese Fragen entschied das Reichsgericht durch Beschluß[4] auf Grund von Artikel 13, II RV. und des Ausführungsgesetzes vom 8. April 1920 (RGBl. S. 510), dem damit Gesetzeskraft zukommt. Es wurde dahingehend entschieden, daß § 5 preuß. Staatshaftungsgesetzes nicht mit Art. 131 I 3 RV. vereinbar wäre, ebensowenig der § 2 des preuß. Gesetzes betr. die Konfliktserhebung vom 16. Mai 1920, insoweit es sich auf solche Konflikte bezieht, die auf Grund von Schadensersatzansprüchen gegen den preußischen Staat oder Körperschaften des öffentlichen Rechts wegen schuldhafter Amtspflichtverletzungen der Beamten gemäß §§ 2 und 4 preuß. Staatshaftungsgesetzes erhoben worden sind. Damit

3) RG. 102, 393; 104, 243.
4) Beschluß vom 9. Mai 1923, RGBl. 292.

hat das Reichsgericht allerdings nur die Nichtvereinbarkeit der genannten Bestimmungen des preußischen Rechts mit Artikel 131 I S. 3 RV. festgelegt, hat aber keineswegs jeden verwaltungsrechtlichen Vorentscheid ausgeschaltet. Im Gegenteil, es tritt in dem erwähnten Beschluß der Auffassung des preußischen Staatsministeriums, daß die Rechtseinrichtung des Konflikts als solche mit Artikel 131 I S. 3 RV. unvereinbar sei, entgegen. Damit ist, wenn auch nur negativ, zum Ausdruck gebracht, daß die Vorentscheidung neben Artikel 131 RV. noch anwendbar erscheint, sobald durch sie der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen wird. Diese Auffassung wird auch durch mehrere Entscheidungen des Reichsgerichts noch gestützt. Das Reichsgericht hat sich dahin ausgesprochen, daß zwar die Frage des Rechtsweges als eine bereits unbedingt durch die Verfassung entschiedene der näheren Regelung nach Artikel 131 II RV. entzogen sei, daß es aber kein Ausschluß des Rechtsweges wäre, wenn etwa seine Beschreitung an die Voraussetzung eines Vorbescheides einer Verwaltungsbehörde geknüpft werden sollte. Dies darf aber, wie sich aus RG. 106, 40 ergibt, nicht dahin führen, daß, sei es auch nur durch die Entscheidung einer Vorfrage in dem einen oder anderen Sinne, der Anspruch völlig erledigt und für die Entscheidung der ordentlichen Gerichte kein Raum mehr gelassen wird. Nach Auffassung des Reichsgerichts wäre also hier eine nur zeitliche Beschränkung des Rechtsweges mit Artikel 131 I S. 3 RV. vereinbar. Die Vorentscheidung hätte aber für die Gerichte keine bindende, nur gutachtliche Bedeutung. Letzten Endes lege aber eine solche Regelung auch im Interesse des Geschädigten selbst. Denn das Offizialverfahren vor den Verwaltungsbehörden eignet sich zur sachgemäßen und raschen Prüfung einer Amtspflichtverletzung besser als das Verfahren vor einem ordentlichen Gericht, dem die Materie oft fremd sein muß. Deshalb wird sich vielleicht für die Zukunft die Wiedereinführung des Vorbescheides einer Verwaltungsbehörde in irgend einer Form wieder empfehlen. Eine Einschränkung hat die Zulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges für den Schadenserſatzanspruch aus einer Amtspflichtverletzung nur noch insoweit, als durch Leistungs- oder Feststellungsklage nicht die Beseitigung einer in Ausübung der Hoheitsbefug-

nisse erfolgten Anordnung verlangt werden kann.[5] Es würde sonst dazu kommen, daß unter dem Deckmantel eines Schadensersatzanspruches hoheitliche Anordnungen beseitigt werden könnten.

II. Zuständigkeit der Gerichte.

Sachlich zuständig ist für den Anspruch gegen den preußischen Staat auf Grund der Beamtenhaftung ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich das Landgericht, (§ 71 III GVG. und § 39 preuß. AG. vom 24. 4. 1878), gegen die anderen Verbände war es zunächst bei der gewöhnlichen Zuständigkeit geblieben. Um aber die Revision beim Reichsgericht zu ermöglichen und damit eine einheitliche Rechtsprechung zu gewährleisten, gilt jetzt auch gegen die Ansprüche gegen die Verbände, die ausschließliche Zuständigkeit des Landgerichts.[6] Oertlich zuständig ist das Landgericht an dem Sitz derjenigen Behörde, welche den Staat oder den Verband für den Amtssitz des schuldigen Beamten zu vertreten hat (§§ 17, 18 ZPO). Daneben wird aber die Zuständigkeit des Ortes der unerlaubten Handlung gegeben sein. (§ 32 ZPO.). Aktiv legitimiert ist der Staat oder Verband, in dessen Diensten der schuldige Beamte steht. Diese Passivlegitimation besteht auch weiter, wenn der Beamte stirbt oder die Beamteneigenschaft sonst verliert, z. B. der Amtsvorsteher nach Ablauf der sechs Jahre ausscheidet.

III. Verfahren.

Der Verletzte hat die schuldhafte Verletzung der ihm gegenüber bestehenden Amtspflicht zu beweisen. Er muß den Nachweis führen, daß der Schaden überhaupt durch einen Beamten, für den der Staat bezw. Verband haftet, verursacht worden ist. Er muß weiterhin beweisen, daß er in seinen berechtigten Interessen, wenn auch nicht gerade in seinen Rechten oder Rechtsgütern im Sinne von § 823 BGB., beschädigt ist, ebenso, daß Amtspflichtverletzung und Schaden in ursächlichem Zusammenhange stehen. Falls der Anspruch auf fahrlässige Amtspflichtverletzung gestützt wird, hat der Verletzte nachzuweisen, daß er vergeblich versucht hat, von

5) RG. 118, 229; J.W. 1928, 2705.
6) RG. 107, 61.

einem andern Ersatz zu verlangen, oder daß dieser Versuch von vornherein nutzlos sein würde. Diese Frage gehört zur Klagebegründung.

Auf der anderen Seite hat der Staat bezw. der Verband nachzuweisen, daß der Kausalzusammenhang unterbrochen ist, oder daß der Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abgewendet werden konnte. Ebenso kann der in Anspruch genommene Verband das Mitwirken eines Verschuldens des Verletzten unter Beweis stellen. Sodann sind ihm sämtliche Einreden, wie durch den Beamten erfolgte Zahlung, Aufrechnung mit Gegenforderungen, wie die Einrede der Verjährung gegeben.

Hat das Gericht dem Anspruch stattgegeben, dann kommen gemäß § 15 EG. ZPO. die Bestimmungen bei der Zwangsvollstreckung gegen die öffentlichen Verbände nicht zur Anwendung. Es gelten die Vorschriften der Allgemeinen Gerichtsordnung (§§ 33, I, 35 und Anhang §§ 153 und 242) und der allgemeinen Verfügung vom 18. Juli 1881 (MBl. I. 160), ferner die Anweisung vom 24. März 1882 (MBl. I. 59). Gegen die Gemeinden kann Zwangsvollstreckung erst betrieben werden, wenn der Kreis- bezw. Bezirksausschuß über die Art der Zwangsvollstreckung entschieden hat (§ 17 Ziffer 4 Zuständigkeitsgesetz). Entsprechend muß diese Bestimmung auf die Amtsverbände angewendet werden. Hat der Verband auf Grund seiner prinzipalen Haftpflicht den dem Dritten entstandenen Schaden ersetzt, so kann er den Beamten wegen der verauslagten Summe in Anspruch nehmen (§ 3 preuß. Staatshaftungsgesetz). Dieses Rückgriffsrecht ist nur dann ausgeschlossen, sobald der Beamte unzurechnungsfähig ist (§ 1 Abs. 2 preuß. Staatshaftungsgesetz). Insoweit wird man auch diese Bestimmung als nähere Regelung des in Art. 131 RV. vorbehaltenen Rückgriffs gegen den Beamten auffassen.

Schluß.

Ob für die Durchführung des Verfahrens die Praxis nicht die Wiedereinführung oder Vorentscheidung eines Verwaltungsgerichts oder einer Verwaltungsbehörde notwendig machen wird, wird die Zukunft ergeben. Abschließend stellen wir noch einmal fest, daß die heutige Regelung der Haft-

pflichtfrage für die Amtsverbände abänderungsbedürftig erscheint. Es ist aber wenig wahrscheinlich, daß der Gesetzgeber eine Scheidung bei der Haftung nach dem Ursprunge der Gewalt, ob staatlich oder körperschaftlich, durchführen wird. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß auch in diesem Falle wieder Grenzfälle auftauchen würden, wo eine Scheidung nach dem Ursprunge der Gewalt nicht möglich ist.

Es blieben deshalb für eine Neuregelung für den Amtsverband nur zwei Möglichkeiten. Entweder der Gesetzgeber zieht aus der Tatsache, daß die Amtsverbände keine Selbstverwaltungskörper sind, die Folgerung und überträgt die Haftung der Amtsverbände, da sie staatliche Verwaltungsbezirke sind, auch dem Staat, oder er gestaltet die Amtsverbände zu kommunalen Körperschaften aus. Dann wäre ihre Haftung nach demselben Gesichtspunkt geregelt, wie die der Städte für die Ortspolizeiverwaltung. Bedenken auch gegen diese Regelung beständen zwar immer noch, es wären aber dann wenigstens tragfähige körperschaftliche Gebilde, die Träger der Haftung.

Eine andere Frage ist es, ob die letztere Lösung, die bei der Durchführung der geplanten Drew'schen Reformen sich für die Haftung von selbst ergeben müßte, für die Gestaltung der Kommunalverhältnisse auf dem platten Lande schon allein wegen der damit verbundenen Kosten zweckdienlich erscheint. Von dem Gesichtspunkt der Haftung betrachtet ist aber eine solche Umgestaltung zweifellos befriedigender und gerechter als der augenblickliche Zustand.

Lebenslauf.

Am 24. Nov. 1903 wurde ich in Senitz, Krs. Nimptsch, als Sohn des verstorbenen Erbscholtiseibesitzers Hermann Philipp und seiner Ehefrau Ida, geb. Scheibke, geboren. Ich bin evangelischen Bekenntnisses und preußischer Staatsangehöriger.

Meine erste Schulbildung erhielt ich in der evangelischen Volksschule in Senitz. Von Ostern 1913 bis Ostern 1923 besuchte ich das humanistische Gymnasium von St. Maria Magdalenen in Breslau, an dem ich die Reifeprüfung bestand. Darauf studierte ich acht Semester Rechts- und Staatswissenschaften, und zwar an den Universitäten Breslau 4, Bonn 1 und die letzten 3 wieder in Breslau. Nach längerer Unterbrechung meines Studiums legte ich am 4. Juli 1929 das mündliche Doktorexamen ab.